

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA SOCIAL E INSTITUCIONAL

Silvana de Oliveira

**O INDIVÍDUO E O SOCIAL – A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NOS
ESCRITOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Porto Alegre
2017

SILVANA DE OLIVEIRA

**O INDIVÍDUO E O SOCIAL – A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NOS
ESCRITOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós - Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Psicologia Social e Institucional.

Orientadora: Profa. Dra. Jussara Maria Rosa Mendes

Porto Alegre
2017

SILVANA DE OLIVEIRA

**O INDIVÍDUO E O SOCIAL – A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NOS
ESCRITOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós - Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de doutora em Psicologia Social e Institucional.

Aprovada em ____ de ____ de ____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Jussara Maria Rosa Mendes – Orientadora

Profa. Dra. Ivanete Salete Boschetti – PPGSS/UnB

Prof. Dr. Jefferson de Souza Bernardes – PPGP/UFAL

Profa. Dra. Berenice Roujas Couto – PPGSS/PUCRS

Prof. Dr. Henrique Caetano Nardi – PPGPSI/UFRGS

Ao meu querido padrinho Jorge Chiappa Duarte (in memoriam), pai generoso, homem do povo, da religião africana, com quem tanto aprendi sobre as simplicidades e complexidades da vida lutada. Partistes cedo demais para mim, mas deixaste com fartura tua lição. Sigo em frente, meu velho. Te levo comigo!

*Não me iludo
Tudo permanecerá
Do jeito que tem sido
Transcorrendo
Transformando
Tempo e espaço navegando
Todos os sentidos...
(...)
Pensamento!
Mesmo o fundamento
Singular do ser humano
De um momento, para o outro
Poderá não mais fundar
Nem gregos, nem baianos...
(...)
Não se iludam
Não me iludo
Tudo agora mesmo
Pode estar por um segundo...
Tempo Rei!
Oh Tempo Rei!
Oh Tempo Rei!
Transformai
As velhas formas do viver
Ensinai-me
Oh Pai!
O que eu, ainda não sei
Mãe Senhora do Perpétuo
Socorrei!*

Gilberto Gil

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, minha gratidão. Por ser pública, gratuita e de qualidade. Por sua história, seus professores e funcionários, pela grandeza dessa instituição. Sou “prata da casa”, estudante desde a graduação. Democracia, equidade social e garantia de direitos foram saberes desenvolvidos nas salas e nos corredores dessa casa.

Ao Instituto de Psicologia e ao Programa de Pós-graduação em Psicologia Social e Institucional, porque foram meu porto e ponto de partida acadêmico, agradeço. Jamais me arrependi, me realizo e me orgulho de aqui completar a minha trajetória acadêmica.

Agradeço também ao Núcleo de Estudos em Saúde e Trabalho – NEST, porque a seriedade e a dedicação acadêmica desse grupo, que traz afetividade e acolhimento aos que nele se agregam, é uma marca inconfundível: faço menção a duas colegas e amigas em especial, em nome de quem estendo a todos os membros esse sentimento: Professora Dolores Wunsch e Jaqueline da Rosa Monteiro: estudar, debater e compartilhar momentos com vocês foram daquelas experiências com que a vida nos presenteia.

Aos meus colegas de percurso do doutorado, em particular à Priscila Detoni e ao Moises Romanini, com quem a afinidade cresceu, tornando-se aquele apoio à solidão que o pensar muitas vezes provoca, agradeço.

Cabe destacar que esta tese nasceu e se sustenta na minha experiência como trabalhadora da política de assistência social. Justifica-se na materialidade desse fazer, que é o encontro singular e único com as usuárias e os usuários dessa política no meu cotidiano no CRAS. Às usuárias e aos usuários, minha gratidão pelo que aprendo com e por vocês, para minimizar as grosseiras desigualdades que limitam a vida de vocês - sobre a vida humana, sobre sua resistência e beleza, e também sobre sua brutalidade.

À minha equipe do CRAS de Osório: Janete Carneiro Lima, Mariluci Fofonka, Rosângela Karkling e Agnaldo Knevez, assistentes sociais, sou igualmente grata. Cada um contribuiu com sua força e sensibilidade, fontes de aprendizado e prazer de conviver e sofrer nos desafios deste trabalho. Agradeço à Lucenira Kessler, com quem divido o espaço psi no CRAS, lugar que nos lança reiteradamente a fronteiras e reconstruções sobre esse fazer. Também agradeço à Letícia Leal Segabinazzi, que nos ensina diariamente a sermos melhores como profissionais dessa política, por meio de sua sensibilidade com os usuários, dos pontapés nos limites da equipe e do amor com que faz seu trabalho. Ao Jonatas Dadda, à Vera Regina Nunes de Oliveira, à Alice Caroline, aos demais colegas da Secretaria Municipal de

Assistência Social e aos meus estagiários Paula Ribeiro, Rafael Cardoso e Grazielle Guatimuzim da Silva, quero dizer que vocês inspiram minha vontade de aprender.

Aos meus amigos do peito, sempre por perto, mesmo quando o tempo nos rouba um pouco o prazer da convivência, sou agradecida também. Agradeço também à minha comadre Cristina Maranzana da Silva, colega psi na área da assistência social, pela longa caminhada em que, vez ou outra, partilhamos abraços e tropeços nesse trabalho e pela amizade sem tamanho.

Um agradecimento especial aos colegas da Comissão Nacional da Psicologia na Assistência Social no XVI Plenário do Conselho Federal de Psicologia pelo trabalho maravilhoso que fizeram pela Psicologia junto ao SUAS. Um agradecimento caloroso à Professora Maria da Graça Jacques, conselheira daquele plenário, minha paraninfa e orientadora de mestrado, amiga e parceira, que me colocou em contato com esse grupo generoso. Nas pessoas da Carla Ribeiro, do Rogério Oliveira, do Enrico Braga e da Maria Cláudia Goulart, vai minha gratidão por poder discutir com tanta qualidade com meus pares psi sobre a complexidade do trabalho na Assistência Social.

Agradecimento indispensável dedico aos profissionais colaboradores da tese, que contribuíram com seu conhecimento, com sua experiência e sua visão crítica para a qualificação da pesquisa: assistente social Léa Maria Ferraro Biasi, professor Sérgio Antônio Carlos, professora Dolores Sanches Wunsch e professora Rosa Maria Castilhos Fernandes (Serviço Social/UFRGS). Agradeço também à assistente social Noemi Terezinha Quintana Estácio, que generosamente emprestou documentos e materiais da extinta LBA de seu acervo particular, que foram fundamentais para a construção do estudo.

Aos professores da banca de defesa de tese, um agradecimento pleno de admiração e reconhecimento. Ao Professor Henrique, com quem desde o mestrado tenho encontros e trocas que sempre me instigam e acrescentam algo, obrigada pela disponibilidade e parceria e pelo teu pensamento crítico, que sempre me ajuda a ir além. Ao Professor Jefferson, colega e amigo, cujas clareza de pensamento, visão ampla e postura profissional sempre admirei, meu obrigada especialmente por ajudar a amadurecer algumas questões da tese e por encarar a tarefa de estar na banca. Quanto às Professoras Berenice e Ivanete, pesquisadoras e pensadoras “gigantes” da assistência social, não tenho palavras para traduzir minha satisfação em contar com elas tanto na etapa de qualificação quanto na defesa de tese. Levo como um presente tudo o que me apontaram para refletir sobre meu trabalho e qualifica-lo.

Professora Jussara, minha orientadora, generosidade é a palavra que mais se aproxima quando penso em ti: generosidade em acolher, em ensinar, em escutar, em compartilhar, em

aprender, em respeitar, em estar perto. Tua confiança em mim me deu a coragem que, em alguns momentos, se encolhia em dar forma ao turbilhão de pensamentos e de reflexões que trabalhar na assistência social e que estudar a proteção social produz em mim. Todos os frutos do pensamento que aqui estão cresceram com o teu cuidado e com a tua atenção. Tenho o privilégio dessa rara relação mestre e aprendiz, fundada em proximidade, respeito à diferença e sensibilidade. Nem todas as letras da tese seriam suficientes para descrever tudo que pude aprender nesses anos com teu acompanhamento e companheirismo.

À minha família, a meus pais Zélio e Sirlei, a meus irmãos Sandro, Fabiana e Gracieli, aos meus sobrinhos, Gabriel, Rodrigo e Klaus, agradeço porque foi com eles que aprendi que a vida é complexa, que o mundo é grande, que as possibilidades são muitas e cada um é único. O amor de vocês me fez amar minha profissão. Com meus sobrinhos, aprendi que o amor se multiplica e que essa relação se estende de maneira inexplicável, porque cada um de nós, de alguma maneira, vai com eles na descoberta do mundo.

E, finalmente, agradeço aos meus dois amores mais próximos, Ari e Alice. Vocês dois deram sustentação a esse projeto e a sua conquista. Alice, minha filha, chegou em meio a essa caminhada, reinventando-me e, paradoxalmente, me ajudando a ser maior, mesmo com as demandas intensas da maternidade. Obrigada, meu “rabicho”, por tão bem administrar as ausências da mamãe, reproduzindo em suas brincadeiras também seu “tabalho” no “pocutador”, compreendendo que esse trabalho era importante e que a realização dele foi uma parceria de família.

Ari, meu Companheiro nessa vida, obrigada por tua continência, tua sensibilidade, teu respeito, tua paciência e teu esforço nessa caminhada, fazendo tantas e tantas vezes “por dois” para que eu avançasse, cuidando de nós, da Alice, acompanhando o trabalho e contribuindo com o texto. Tens parte estrutural nesta conquista e só eu sei quanto amor se traduziu em dedicação e em tempo teu. Meu reconhecimento e minha admiração por ti, pela pessoa que és, pelo pai que te tornastes e pelo companheiro que tenho ao meu lado, o registro aqui é somente um grão da minha gratidão.

Finalmente, agradeço à Força Divina, em qualquer forma que tenha, porque acredito que a vida é algo milagroso e por isso toda vida é sagrada.

RESUMO

Este estudo surge do interesse em compreender a construção da política de assistência social no Brasil, a partir de uma concepção de garantia de direitos, frente a uma sociedade capitalista centrada no consumo. Tem como objetivo analisar como a produção de sentidos de indivíduo e de social nos documentos da assistência social relaciona-se com a lógica neoliberal hegemônica e com o projeto neodesenvolvimentista na construção histórica dessa política social. Considera o contexto político e os direcionamentos econômicos e históricos que impactaram na construção da proteção social, a partir das relações entre Estado e Sociedade. Analisa também a emergência do indivíduo moderno e a individualização do social, bem como a trajetória da assistência social brasileira entre os programas neoliberais e a experiência neodesenvolvimentista. Os referenciais teóricos partem da Psicologia Social e Institucional em interlocução com os estudos de Políticas Sociais. Guia-se metodologicamente pela análise das práticas discursivas e pela produção de sentidos no cotidiano. Para tanto, foram analisados documentos de domínio público e construídos um Quadro Geral dos Documentos e uma Linha do Tempo. Foram identificados 37 documentos e realizada a análise da matriz desses documentos, a partir da qual foram propostos três períodos: assistência social como ação doadora; revisão crítica em direção à política social; e implantação e reordenamento. Dos 37 documentos, foram selecionados oito para analisar as práticas discursivas, considerando-se as categorias, os repertórios linguísticos e as retóricas utilizadas a partir do Mapa Dialógico dos Repertórios Linguísticos e do Mapa Dialógico Interpretativo das categorias. Por meio da análise, encontraram-se repertórios que apontam para a transformação da assistência social nas suas concepções e formas de efetivação, embora heranças e resistências de ordem conservadora disputem e se hibridizem nos sentidos produzidos. Essas heranças, contudo, não são resquícios, mas processos que se atualizam nos sentidos de indivíduo e na individualização do social, alinhadas à matriz de proteção social residual, que se articula entre a lógica neoliberal e a retórica meritocrática. Além disso, discute-se também o projeto neodesenvolvimentista, que apostou na ampliação da proteção social, reordenando e constituindo o Sistema Único de Assistência Social. Nesse caso, há uma produção de sentidos de social enquanto instância de coesão social, estabelecendo a proteção social na assistência social a partir da retórica da garantia de direitos. No entanto, o neodesenvolvimentismo não estabelece um rompimento com as diretrizes neoliberais e a política social conserva sua função como tecnologia de inclusão. A política social não é neutra, por isso a análise dos sentidos em disputa visibilizou uma discursividade constituinte da assistência social e a indicação de um novo período na assistência social, ancorado nas retóricas que fortalecem os sentidos individualizantes e na gestão de riscos sociais.

Palavras-chave: Indivíduo e social. Políticas sociais. Práticas discursivas e produção de sentidos. Proteção social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

ABSTRACT

This study had as its interest to understand the construction of social assistance policy in Brazil, based on a concept of guarantee of rights, facing a capitalist society focused on consumption. Its objective is to analyze how the production of individual and social meanings in social assistance documents is related to the hegemonic neoliberal logic and to the neodevelopmentalist project in the historical construction of this social policy. It considers the political context and historical economic directions that have impacted on the construction of social protection, starting from the relations between State and Society. It also analyzes the emergence of the modern individual and the individualization of the social, as well as the trajectory of Brazilian social assistance between neoliberalist programs and the neodevelopmental experience. The theoretical references depart from Social and Institutional Psychology in interlocution with the studies of Social Policies. It is methodologically guided by the analysis of discursive practices and the production of meanings in daily life. Public domain documents were analyzed, and a General Table of Documents and a Timeline were constructed. We identified 37 documents and accomplished the matrix analysis of these documents, from which three periods were proposed: social assistance as a donor action; critical revision towards social policy; implantaion and reordering. Among the 37 documents, eight were chosen to analyze the discursive practices considering the categories, the linguistic repertoires and the rhetoric used from the Dialogical Map of the Linguistic Repertoires and the Interpretative Dialogical Map of the categories. We find out repertoires that indicate to the transformation of social assistance in its conceptions and forms of realization, although inheritances and resistances of a conservative order dispute and hybridize in the meanings produced. These inheritances are not remnants, but processes that are updated in the sense of individual and in the individualization of the social, aligned with the matrix of residual social protection, which is articulated between the neoliberal logic and meritocratic rhetoric. It also discusses the neodevelopmental project that bet on the expansion of social protection, reordering and constituting the Unique System of Social Assistance. There is a sense production of social as an instance of social cohesion, establishing social protection in social assistance from the rhetoric of the guarantee of rights. However, neodevelopmentism does not establish a break with neoliberal guidelines, and social policy retains its function as a technology of inclusion. Social policy is not neutral, and the analysis of the disputed senses has made visible a constitutive discursiveness of social assistance and the indication of a new period in social assistance, anchored in the rhetoric used to strengthen the individualizing senses and the management of social risks.

Keywords: Social Protection. Social policies. Unique System of Social Assistance (SUAS). Discursive practices and sense production; Individual and social;

LISTA DE FIGURAS

Figura I – Categorias e Períodos Considerados na Análise.....	120
Figura II – Legião Brasileira de Assistência (1944)	160
Figura III – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (2017)	160

LISTA DE QUADROS

Quadro I - Quadro sintético problema/objetivos	30
Quadro II - Documentos pesquisados.	112
Quadro III – Documentos selecionados para análise das práticas discursivas	116

ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAD ÚNICO – Cadastro Único
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT – Conselho Tutelar
ESF – Estratégia de Saúde da Família
CEB – Comunidade Eclesial de Base
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
FHC – Fernando Henrique Cardoso
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
LA – Liberdade assistida
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
LBA – Legião Brasileira de Assistência
MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC – Ministério da Educação
MS – Ministério da Saúde
NIS – Número de Inscrição Social
NOB – Norma Operacional Básica
ONG – Organização Não Governamental
PAEFI – Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF – Programa Bolsa Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PTR – Programas de Transferência de Renda
PSB – Proteção Social Básica
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial da Saúde
PRONAM – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAV – Programa Nacional de Voluntariado
PSC – Prestação de serviço à comunidade
PSE – Proteção Social Especial
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
UBS – Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
PROTEÇÃO SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUBJETIVIDADE: O PROBLEMA E SEUS DESDOBRAMENTOS	19
PRESSUPOSTOS TEÓRICOS – O PENSAMENTO QUE GUIA O OLHAR.....	31
Estado, sociedade e proteção social: para além do indivíduo.....	31
Uma sociedade de indivíduos: um “novo social” e a categoria risco	51
A construção da Assistência Social brasileira	66
Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo e a experiência brasileira	80
PERCURSO METODOLÓGICO –A LUPA COMO FERRAMENTA	97
A assistência social e seus escritos	107
Os documentos - entre caixas e arquivos	107
Linha do tempo - linearidades visíveis.....	109
A matriz dos documentos – uma trama de superfície dispersa	111
Documentos selecionados e a análise – procurando os sentidos	114
ANÁLISE – CORTAR, RECORTAR, RECONSTRUIR SOBRE A PRODUÇÃO SENTIDOS.....	117
Dos ditos e não ditos, o indivíduo e o social nas tramas escritas: Análise das práticas discursivas.....	119
Práticas discursivas em cada categoria – o indivíduo e o social.....	123
Repertórios Linguísticos – cada palavra é uma porta	136
Retóricas Utilizadas – sustentando sentidos	147
Retórica da Meritocracia – você quer, você pode!.....	147
Retórica da Garantia dos Direitos – “um país de todos”.....	151
CONCLUSÕES - CATEGORIAS, REPERTÓRIOS E RETÓRICAS: SENTIDOS DE UM PASSADO REVISITADO	154
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	162
APÊNDICE A - QUADRO GERAL DOS DOCUMENTOS.....	169
APÊNDICE B – LINHA DO TEMPO	174
APÊNDICE C - MAPA DIALÓGICO DOS REPERTÓRIOS LINGUÍSTICOS.....	182
APÊNDICE D - MAPA DIALÓGICO INTERPRETATIVO DO CONTEÚDO.....	193

INTRODUÇÃO

Este estudo surge de inquietações, que foram o ponto de partida para a construção de um conjunto de reflexões e questionamentos. Começaram pela inserção profissional da autora no campo da assistência social, mas que, no processo de estudo, acabaram por remeter a questões que transbordam esse campo e, por força da formação, fizeram-na repensar aquilo que concerne aos contornos da psicologia social - as relações entre o indivíduo e o social. Essa problemática, que atravessa os saberes das Ciências Sociais e também da Psicologia Social, é debatida na articulação com aquilo que se coloca como campo de análise da assistência social.

A política de assistência social é um campo de trabalho importante na Psicologia e ganhou maior relevância na medida em que a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) incluiu o psicólogo como um dos técnicos das equipes mínimas. O trabalho da Psicologia nessa área convoca a problematizar uma longa tradição de conhecimento positivista e centrada no indivíduo e a buscar os saberes que propõem análises dos processos sociais contemporâneos e a questão da condição dos sujeitos imbricada na problemática social.

A intersecção entre indivíduo e sociedade é elemento central para a compreensão do sofrimento humano como algo que escapa do suposto espaço intrapsíquico, que, na Psicologia Social e Institucional, está radicalmente situado e constituído pelo social. Essa perspectiva pressupõe uma conexão irreduzível entre clínica e política e a noção de que a subjetividade é uma constituição coletiva e permanente.

A noção de subjetividade se difere do conceito de identidade. Este toma a consciência representada através de uma entidade ou substância, como a mente ou o cérebro, ou de uma forma, como esquemas de processamento da informação. Na perspectiva conceitual da identidade, essa substância ou forma referem-se a si mesmas, constituindo uma interioridade privativa do indivíduo por onde ele interage com o meio, modificando-o ou sendo modificado, mas conservando-se como realidade distinta. No conceito de subjetividade, o sujeito constitui-se como uma rede complexa, que sempre remete além e aquém de sua condição de indivíduo (COSTA; FONSECA, 2008).

A subjetividade dá-se como processo, de forma que não há uma exterioridade com relação ao mundo. A transformação e a mudança são ininterruptas, não há determinações definitivas. Instâncias individuais, coletivas e institucionais compõe multiplicidades que se interpenetram, são movimentos constantes, conectando-se e desconectando-se. “Os corpos

são, pois, ‘estados’ dos seus movimentos, modos de estar” (SILVA, 1998, p.174). A subjetividade é, nesse sentido, um produto cultural.

O conceito de subjetividade e de modos de subjetivação contribui na possibilidade de transitar nessa fronteira, porque não concebe a dicotomia sujeito-mundo, e não remete qualquer elemento de caráter psicológico a uma instância individual independente, mas afirma que a produção de subjetividade é sempre de sujeitos historicamente situados.

A noção de subjetividade delinea a perspectiva que é tomada neste sentido, pois para esta se dá em um processo de produção múltiplo, do qual o ser humano faz uma apreensão parcial de uma heterogeneidade presente contexto social, de forma que o sujeito é um efeito provisório, “uma vez que cada um ao mesmo tempo que acolhe os componentes de subjetivação em circulação, também os emite, fazendo dessas trocas uma construção coletiva viva” (MANSANO, 2009, p.111).

A irreduzibilidade da relação entre o indivíduo e o campo social não são perceptíveis de imediato e esta é uma implicação da tradição científica positivista que toma essas duas instâncias como dissociadas. As implicações desse paradigma expressam-se na formação dos trabalhadores sociais, em especial dos psicólogos, trazendo implicações para a prática no campo das políticas sociais.

Além disso, em tempos de reificação da performance individual e da meritocracia como critério de cidadania, há um discurso ambíguo, mas persistente de que deve haver solidariedade entre as pessoas, mas que a “conquista” e a “vitória” são tarefas estritamente pessoais. Igualmente, os infortúnios, a criminalidade e o empobrecimento são entendidos como fracassos particulares.

Castel (1999) aponta que a questão social do presente reflete a estreiteza das condições de inserção e de pertencimento dos sujeitos em redes de apoio e proteção às vicissitudes, especialmente pela atividade produtiva, que são elementares para a coesão social. Para o autor, a questão social coloca em cheque a possibilidade de uma sociedade sustentar-se por um conjunto de relações de interdependência.

A proteção social, mais que sobrevivência, implica pertencimento a redes relacionais, nas quais se incluem família, vizinhança, espaços de convivência e também o trabalho como produtor de significância social. Os grupos e contingentes que se perdem ou não se inserem nessas redes passam a ameaçar a estabilidade dos demais inseridos e são considerados perigosos. Assim, o argumento cultural da meritocracia alimenta a visão da criminalidade como produto de escolhas individuais.

Nesse contexto, a lógica hegemônica é de que se o mercado oferece oportunidades e liberdade de escolha, não se justifica a responsabilização coletiva por aqueles que “optam” por não se integrar. Há uma desconsideração dos fatores que geram desemprego, precarização e conseqüente isolamento social. São justamente essas ocorrências que preenchem o cotidiano de quem trabalha em políticas sociais.

No Estado Liberal, as políticas públicas vão operar na lógica da inserção, através da “discriminação positiva”, implementando ações focais, voltadas ao poder local (territoriais), envolvendo parcerias privadas. São estratégias que estabelecem o que Castel (1999) chamou de existência pelo provisório – a perspectiva dos técnicos sociais, nesse contexto, é de esperar que “o próprio indivíduo subverta sua condição de miséria, contida no procedimento de estimulá-lo a montar um ‘projeto de vida’ para receber o seguro social em contrapartida” (SILVA, 2012, p.74).

O conhecimento das políticas sociais, seu histórico institucional, sua formulação e funcionamento enquanto aparato do Estado e sua caracterização em determinado momento econômico, entretanto, não são óbvias para os técnicos sociais, assim como não são as relações entre os modos de subjetivação que se produzem na sociedade e o que é demandado pela população nos serviços de assistência.

Essas questões foram marcando a trajetória dessa pesquisadora enquanto técnica em um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) ao longo de sete anos, na medida em que as limitações entre os objetivos constitutivos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e as possibilidades reais de atendimento foram se revelando maiores e mais complexas. Conhecer os caminhos (e descaminhos) que construíram o SUAS como ele está proposto atualmente e a densidade das problemáticas sociais que o interrogam, marcadas pela urgência das necessidades individuais, motivaram a construção desta investigação.

Diante dessas reflexões, a trajetória de construção deste estudo foi organizada buscando fundamentar as questões em torno da produção de sentidos de indivíduo e de social, para qual foi escolhido analisar documentos orientadores da assistência social, e a sua relação com a lógica neoliberal hegemônica e com o projeto neodesenvolvimentista na construção histórica dessa política.

Nessa perspectiva, no primeiro capítulo, foi abordada a proteção social, a assistência social e a subjetividade a partir de aspectos históricos, de forma a constituir as questões do problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos.

O capítulo seguinte foi dedicado ao desenvolvimento dos pressupostos teóricos, subdividido em quatro partes; em primeiro, discute o Estado e as suas funções no sistema

capitalista, adentrando na proteção social e a constituição do campo assistencial; em segundo, aborda a emergência do indivíduo moderno e a atomização do social; na terceira parte, retoma historicamente a construção da assistência social brasileira; por fim, é tratado o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo nessa política social.

O terceiro capítulo apresenta o percurso metodológico. Conceitua a análise das práticas discursivas e a produção de sentidos no cotidiano, expõe as escolhas metodológicas relativas ao trabalho com documentos de domínio público e os instrumentos construídos para organizar as análises.

No quarto capítulo, são apresentadas as formas de análise das práticas discursivas e discutidos seus resultados: as categorias, os repertórios linguísticos e as retóricas. A partir delas, buscou-se compreender como os processos de individualização do social se presentificam nas práticas discursivas dos documentos, bem como visualizar as perspectivas de proteção no percurso histórico da assistência social e suas relações com a lógica neoliberal hegemônica e o projeto neodesenvolvimentista no Brasil.

O último capítulo apresenta as conclusões da pesquisa, a síntese das problematizações da trajetória e das características da Assistência Social, sua condição histórica enquanto parte da Seguridade Social, considera suas contradições políticas e o tensionamento provocado pela produção de uma subjetividade marcada pelo sujeito individual e pelo imperativo social da inclusão, sustentada nas retóricas da meritocracia e da garantia de direitos.

Através da análise da produção de sentidos em torno das conceituações expressas nos documentos, elegeu-se problematizar as concepções de indivíduo e de social presentes no SUAS, compreendendo a importância de aprofundar a análise crítica das possibilidades dessa política social, como um campo de disputas de projetos e de interesses de classe e poder.

PROTEÇÃO SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUBJETIVIDADE: O PROBLEMA E SEUS DESDOBRAMENTOS

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) hoje, no Brasil, está institucionalizada no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal como outras políticas sociais, tem seu marco legal fundado na Constituição Federal de 1988, caracterizada por ser uma constituição que propunha uma sociedade democrática e garantidora de direitos. Dessa maneira, foi calcada em uma concepção de cidadania e de projeto coletivo que teve como premissa uma “cidadania estendida”, que extrapola a garantia de direitos individuais e propõe a capacidade do Estado de prover bens sociais. A cidadania “estendida” diferencia-se de uma conceituação clássica que se define em assegurar as liberdades individuais – marca do ideário liberal.

A Seguridade Social, no Brasil, como pilar da proteção social¹, é composta pela assistência social, saúde e previdência. Em sua origem, aproximava-se da concepção europeia de proteção, que propunha a socialização dos riscos sociais (envelhecimento, adoecimento, perda de renda), pautada na noção de solidariedade e igualdade. Seu princípio fundamental é de que os cidadãos pertencem a uma coletividade em que todos podem ser vulneráveis a riscos e, portanto, é uma responsabilidade coletiva oferecer formas de garantias a essas ocorrências.

O surgimento das primeiras ações que poderiam ser chamadas de políticas sociais é incerto, mas, segundo Behring e Boschetti (2007), originaram-se com a Revolução Industrial e a emergência do capitalismo, com a necessidade da ação do Estado como mediador da luta de classes. Na história dos Estados Modernos, segundo Carro (2008), o trabalho foi o principal organizador da vida dos cidadãos em muitos aspectos. Um ponto fundamental era diferenciar aqueles que recebiam dinheiro ou ajuda em função de seus esforços dos que não eram capazes de se manterem por si mesmos, de forma que a assistência social acabou surgindo como estratégia para aqueles que as demais políticas regulatórias do trabalho não foram capazes de atender.

Nas sociedades pré-capitalistas, as ações assistenciais eram vinculadas à caridade religiosa e benevolente, e a intervenção governamental para essas populações dava-se através do combate à vagabundagem, como forma de manter a ordem social. Com a Revolução

¹ Um sistema de proteção social, segundo Boschetti (2012, p. 756), “é o conjunto organizado, coerente, sistemático e planejado de políticas sociais que garantem a proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência, educação. A existência de políticas sociais por si só não corresponde automaticamente a um sistema de proteção social”.

Industrial e o aumento das populações urbanas, a criação de uma grande classe trabalhadora em condições precárias e insalubres levou à mobilização e à organização de lutas por direitos e melhorias de trabalho e vida. Conforme Yazbek (2010, p.2),

as desigualdades sociais não apenas são reconhecidas, como reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e trabalho desses trabalhadores. (...) com o desenvolvimento da industrialização e urbanização são institucionalizados no âmbito do Estado mecanismos complementares ao aparato familiar, religioso e comunitário de proteção social, até então vigente, configurando a emergência da Política Social nas sociedades industrializadas.

Dessa maneira, as primeiras intervenções protetivas foram vinculadas aos direitos no campo do trabalho, como produto da organização e da reivindicação de trabalhadores, ainda de forma pontual e dentro das circunstâncias de cada país. Foi em função da crise capitalista de 1929 e do impacto da 2ª Guerra Mundial que se configurou um Estado Social nos moldes do *welfare state*, por causa da crescente convicção de que a intervenção estatal era necessária e poderia evitar uma crise ainda maior do capitalismo. Foi uma conjuntura muito particular que permitiu a afirmação dessa perspectiva. Os seguros sociais que eram voluntários passaram a ser obrigatórios, e o acesso a eles, ampliado. A doutrina keynesiana argumentava que a redistribuição dos recursos financeiros fomentaria o consumo, favorecendo o crescimento do capital. Dessa forma, aliou a noção de bem-estar social com a acumulação capitalista, disseminando a ideia de que deveria haver um mínimo de recursos financeiros garantidos a todas as pessoas, pautando o princípio de universalização que acabou se espalhando nas demais legislações europeias (VIANA, 2007).

A seguridade social, como expressão dessas políticas, surgiu nos países europeus com características particulares e distintas. Acabou tornando-se um termo utilizado por vezes de forma indiscriminada, uma vez que parece condensar como sinônimos: seguridade social, seguro social, política social, *welfare state* e Estado de Bem-Estar Social ou Estado Providência (BOSCHETTI, 2003). Para a autora,

welfare state surge e se generaliza a partir de sua utilização na Inglaterra na década de 1940, e designa uma configuração específica de políticas sociais; o conceito seguridade social integra o *welfare state*, mas não se confunde com ele. Por outro lado, a seguridade social também pode apresentar características e abrangência diferenciadas, de acordo com as especificidades de cada país, podendo limitar-se aos seguros ou incorporar outras áreas (p.67).

As delimitações em torno dos conceitos que podem situar os diversos modelos de proteção social são fundamentais no sentido de apreender as particularidades de diferentes

países em sua posição em relação às forças econômicas e políticas, que, ao longo da história, determinaram as condições de desenvolvimento dos sistemas protetivos.

No Brasil, a consolidação do capitalismo deu-se a partir de um país colonizado, agrário, aristocrata e escravocrata. O liberalismo foi introduzido na sociedade brasileira a partir da Independência através da instalação de um Estado Nacional sob a pressão de novos agentes econômicos e com a divisão do trabalho. Essa transição, todavia, deu-se, por um lado, adaptando o capitalismo à realidade nacional e rompendo com uma aristocracia agrária, e, por outro, acomodando e conservando interesses das elites econômicas e políticas. Houve uma filtragem, que mantinha uma relação de subserviência com os mercados externos, sem assumir compromissos com os direitos dos cidadãos, consolidando o Estado como forma de institucionalizar a hegemonia existente, arraigando uma forte confusão entre o público e o privado. Esse processo trouxe marcas ainda presentes na condução das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Foi a partir de 1930, que a conquista de direitos sociais realmente aconteceu no Brasil, com o reconhecimento de alguns direitos ligados à mobilização de algumas categorias profissionais mais organizadas politicamente naquele momento. Um primeiro marco institucional ligado às ações de assistência foi a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) em 1938. Esse conselho surgiu como órgão de cooperação do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde, composto por figuras ligadas à filantropia, de forma a avaliar as entidades e as organizações da sociedade civil com ações de “amparo social”, com a finalidade de destinar recursos financeiros: “O CNSS foi a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações que prestavam amparo social” (LONARDONI; GIMENES; SANTOS; NOZABIELLI, 2006).

Em 1942, iniciou uma centralização nas ações da assistência social com a criação da LBA (Legião Brasileira de Assistência), voltada ao atendimento das famílias dos pracinhas da Segunda Guerra, liderada pela primeira-dama Darci Vargas. A LBA reconfigurou-se, ao longo do tempo, como uma articuladora de assistência social, através de uma rede de instituições e entidades privadas conveniadas, caracterizando o primeiro-damismo e a marca assistencialista e seletiva desse campo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Conforme Carro (2008),

a assistência social foi administrada hegemonicamente pela LBA e não ficou restrita aos organismos públicos de prestação direta de serviços. Por meio de subvenções ou convênios, foi repassada, às entidades sociais privadas, a execução de programas socioassistenciais e de serviços de infraestrutura social (creches, asilos, centros de formação de mão-de-obra, centros de reabilitação) (p.12).

Em 1969, a LBA tornou-se uma fundação ligada ao Ministério do Trabalho e à Previdência Social, buscando respaldo técnico no conhecimento do Serviço Social. Em 1974, o governo militar criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), contando com uma Secretaria de Assistência Social, visando à formulação de uma política de combate à pobreza, cada vez mais acirrada nesse período da ditadura.

A política social direciona-se ao exército de reserva de mão-de-obra usando essa demanda como uma justificativa para o crescimento do Estado. Há uma expansão de programas sociais como de Alfabetização pelo Mobral, casas populares – BNH, complementação alimentar – Pronam e outros. A assistência social deixa de ser simplesmente filantrópica fazendo parte cada vez mais da relação social de produção (LONARDONI; GIMENES; SANTOS; NOZABIELLI; 2006, S/P).

Nesse período, embora houvesse ocorrido uma ampliação de ações de assistência social, estas eram fragmentadas, ligadas a programas que tentavam responder a necessidades específicas, por problemas ou por faixa etária, de maneira que a desintegração e a setorialização eram marcantes.

A partir dos movimentos pela redemocratização, no período de 1980 a 1990, a assistência social alcançou o *status* de direito universal, compondo a Seguridade Social. Esses movimentos culminaram com a promulgação da Constituição Brasileira, que se deu em um momento de forte investida do neoliberalismo e em plena disputa de forças políticas. A Seguridade Social como perspectiva de proteção social não chegou a se estabelecer como um sistema e se instituiu como um conjunto de programas paralelos. Os três “pilares” da Seguridade Social Brasileira – saúde, assistência e previdência – configuram três direcionamentos distintos. A saúde tem caráter universal, a previdência volta-se à população trabalhadora, portanto, seu caráter é contributivo, e a assistência destina-se a atender a quem dela necessitar, aos que não têm meios de prover a si mesmos.

Embora as leis que estruturam as políticas de saúde e assistência social datem de um mesmo período – a Lei Orgânica da Saúde é de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social é de 1993 (BRASIL, 1990), a desarticulação entre elas é marcante: “se observa a fragmentação na organização, gestão e desenvolvimento das três políticas que a compõem [a Seguridade Social]. (...) como a separação institucional, a instituição de burocracias específicas, o estabelecimento de regras próprias de acesso” (BOSCHETTI, 2003, p.75).

A Lei Orgânica da Assistência Social foi instituída em 1993, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) somente em 2004. Uma forte cultura de caridade e de clientelismo que marcavam as práticas assistenciais até então perdura e atrasa o redirecionamento da política na direção da lógica de direitos.

As contradições e as discontinuidades da proposta constitucional aparecem na conjugação de demandas políticas divergentes. A garantia de direitos sociais foi inspirada na perspectiva do Estado de Bem-Estar ou do Estado Social² como expressão da luta de interesses dos atores sociais envolvidos de orientação socialdemocrata. Em contraponto, uma paulatina americanização conduziu a política de proteção social para o perfil meritocrático e seletivo (OLIVEIRA, 2003), que

supõe que as provisões públicas fiquem para os pobres, e que o mercado se encarregue da oferta de proteção aos que dispõem de alguma renda para comprá-la. É a face privatista e liberalizante de uma opção econômica e política que impõe a um desenho universalista um perfil seletivo e escorchante (p.16).

Nesse caminho, há um entendimento de que, apesar do avanço do texto constitucional e dos avanços que significam a implantação dos sistemas únicos de saúde e assistência social, houve um sério processo de encolhimento global do investimento público nas políticas sociais (COHN, 1995; MENDES; WÜNSCH, 2009; SPOSATI, 2006; YAZBEK, 2004). Em termos brasileiros, essa retração explicita a perda de direitos afiançados, mas que não chegaram a se realizar em sua plenitude.

Para Mendes e Wunsch (2009, p.245), o desenvolvimento dessas políticas foi uma conquista histórica da classe operária em busca da proteção dos riscos de sua condição e da satisfação de suas necessidades básicas. As autoras, no entanto, apontam que o caráter securitário da seguridade social deixou uma “lacuna histórica” entre previdência social, saúde e assistência, em função da primeira continuar contributiva e contratual, de forma que não avança na inclusão dos novos grupos de trabalhadores informais.

No Brasil, apesar da concepção constitucional, “décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das políticas sociais” (YAZBEK, 2004, p.105). Para Sposati (1998), a construção das políticas sociais brasileiras já se formou deficitária frente à noção de cidadania que o modelo de primeiro mundo proveu no pós-guerra.

² A contextualização do uso dos conceitos de Estado de bem-estar, Estado Social e *Welfare State* será discutida junto com os pressupostos conceituais de Estado, Sociedade e Proteção Social.

O Estado brasileiro consolida uma dada concepção de inclusão não alicerçando a garantia de direitos sociais em suas ações: caracteriza as atenções sociais como concessões partilhadas com a filantropia da sociedade e não assumidas como responsabilidade pública. Trata-se de uma forma ‘truncada’ ou ‘escolhida a dedo’ da inclusão social (SPOSATI 1998, p.5).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), por exemplo, aponta como horizonte mais amplo a promoção da emancipação dos grupos sociais, através da quebra do ciclo de pobreza.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social, tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos; isto implica em um incremento das capacidades de famílias e indivíduos (PNAS, 2004, p.10).

Um elemento importante de crítica ao texto da Política Nacional é que o debate sobre os determinantes do ciclo de pobreza não são destacados e, quando põe em relevância as capacidades das famílias e dos indivíduos, enfraquece a questão da desigualdade e permite a interpretação moral da pobreza.

O aspecto moral da prática assistencial é arraigada na sociedade e se calca na lógica de que a pobreza habita os sujeitos que têm vícios e, portanto, desinteresse em condições mais dignas de vida. Basicamente, a não inserção no trabalho designa a condição de vagabundagem e de deturpação dos valores morais. Nesse sentido, mesmo a caridade e a beneficência somente se justificam àqueles que não se inserem no trabalho por motivos incapacitantes. Em que pese uma longa luta pelo reconhecimento de direitos sociais e sua formalização nas políticas sociais, o discurso liberal reitera essa desconfiança sobre a condição de pobreza e reforça a criminalização e a penalização das populações usuárias desses sistemas de proteção.

As mudanças socioeconômicas no mundo, entre 1960 e 1970, a partir de uma nova crise de produção no capitalismo, com a vigência do capital financeiro, a revolução tecnológica, o esmaecimento das fronteiras nacionais em termos econômicos e culturais implicaram novos desenhos sociais. A sociedade ocidental anterior a esse período, baseada no tripé trabalho, família e religião, estável e afluyente, diluiu-se para um modelo globalizado, tecnológico, instável e excludente (YOUNG, 2002). A acumulação flexível do capital, a tendência recessiva na economia, a desconstrução do Estado Social nos países europeus e a dispersão cultural redesenharam os modos de vida na subjetividade contemporânea.

Uma sociedade marcada pelo signo do excesso, pela cultura da urgência e do sempre mais, pela hiperfuncionalidade, pelo movimento, pela fluidez e pelo declínio das tradicionais estruturas de sentido, onde os grandes sistemas de representação de mundo são tomados como objeto de consumo (...). O império do princípio do hiperconsumo se evidencia na busca de emoções e de prazer, no cálculo utilitarista das relações sociais e de trabalho, na superficialidade e frivolidade da expressão dos afetos (DANTAS, 2004, p.84).

O impacto dessas mudanças ou desses “novos tempos” deu-se de forma processual, com rupturas e resistências e de maneira desigual nos diferentes países. No entanto, em linhas gerais, podem-se identificar efeitos que caracterizam esse processo. O modelo de acumulação do capital implicou profundas mudanças na organização e na gestão do trabalho, nas relações sociais, no rápido reordenamento engendrado pelo mercado para gerir a força de trabalho excedente e nos sistemas de proteção e de direitos estabelecidos.

Castel (1999) debateu o efeito desse processo, analisando a produção social dos “desfiliaados” na França, que são os indivíduos jogados para fora das trocas produtivas a partir do paulatino desemprego e da precarização do trabalho. Essa condição proliferou-se na medida em que os modelos econômicos neoliberais foram dominando os sistemas econômicos internacionais. O autor propõe a existência de zonas por onde os grupos sociais passaram a se inserir a partir do impacto da precarização. Em duas delas, encontram-se a população usuária das políticas sociais: a “zona da assistência”, que evita o desligamento dos sujeitos precarizados e com vínculos familiares fragilizados ou inexistentes, e a zona dos desfiliaados, na qual estão os que perderam também as relações antes produzidas no mundo do trabalho, como vizinhos, amigos e espaços de circulação e aceitação social (BRANDÃO, 2002).

Os efeitos dessa precarização nos países periféricos, que historicamente convivem com grande desigualdade social como o Brasil, serão ainda mais específicos, pois uma grande camada da população já sobrevive com redes de apoio muito fragilizadas ou inexistentes do ponto de vista da proteção social pública. No entanto, as classes trabalhadoras também passam a sofrer a perda de algumas proteções do trabalho e os recursos das políticas sociais são há muito tempo limitados para atender a uma demanda que se reproduz infinitamente.

A importância das formas de inserção no mundo do trabalho apontam modos particulares de organização da vida e da sociabilidade, tanto no acesso aos direitos sociais como na inserção no universo do consumo. Este último talvez seja o mais significativo no plano subjetivo da contemporaneidade que se dá por uma forte atomização, colocando o sujeito individual no centro em todas as relações como um “sujeito de consumo”.

A emergência dessa “individualização aguda” no plano histórico teve condições de surgimento específicas, tanto quanto o surgimento da própria noção de “social”, que sustentou

a organização da sociedade salarial anterior à década de setenta. A centralidade desse sujeito individual é fundamental para o desenvolvimento das relações no capitalismo, em especial, no contexto cultural contemporâneo, em que se articula com as forças econômicas neoliberais, potencializando os discursos da responsabilização pessoal.

O surgimento de uma noção de subjetividade privada, individualizada, tem heranças modernas ligadas aos processos que desfizeram os vínculos de produção e de sobrevivência comunitárias e de servidão da vida feudal, para a emergência do trabalhador livre, fundamental para a mercantilização da economia. Tanto a ideologia liberal iluminista quanto o romantismo exaltavam essa nova condição de liberdade: para os românticos, a liberdade de ser diferente, para os liberais, a igualdade de ter interesses próprios (FIGUEIREDO; SANTI, 2004). Ao longo do século XIX, a ilusão dessa liberdade entrou em questão, consolidando as possibilidades de constituição das disciplinas e dos projetos científicos de controle e de previsão do homem e da sociedade, tomados a partir de então como um “problema” e como um “objeto” simultaneamente.

Nesse sentido, Rose (2007) analisa, através do conceito foucaultiano de governamentalidade, a existência do social, situando-a a partir do século XIX, no espaço geográfico das nações da Europa e da América do Norte até o século XX. Essa existência seria um efeito político que fabricaria demandas ao Estado em nome do social: justiça, proteção, direitos; um território específico de domínio das ciências que passaram a intervir em uma realidade então inegável. O autor afirma que o social estendeu-se “desde um processo de controle racional de resíduos – vagabundos, lunáticos, doentes – até uma condição onde todos são excluídos e tomados para um projeto de integração funcional santificado pelas ciências sociais” (ROSE, 2007, p.114).

O autor adverte que, considerar a esfera social como um pressuposto dado ou universal ou mesmo como um horizonte inevitável, é uma ilusão: “o ‘social’ não representa uma esfera eterna e existente da sociabilidade humana” (ROSE, 2007, p.114). o autor, no entanto, pautou historicamente as formas como se atuou sobre a experiência coletiva em dada situação geográfica em determinado tempo. No século passado, como um consenso político, habitava a ideia de que o governar os Estados Nacionais implicava sustentar a ordem social, ou seu exercício seria inviável. Tratava-se de viabilizar a coesão social. Conforme Rose (2007),

las racionalidades políticas, que han jugado un papel importante en nuestro siglo – socialismo, democracia social, liberalismo social, pueden haber diferido en muchas cosas, sin embargo, en esto estuvieron de acuerdo: la nación debe ser gobernada, pero habría que preguntarse cómo gobernar desde el punto de vista social (...) Lo social devino, así, una suerte de a priori del pensamiento político: el orden tendría que ser social o dejaría de existir (p.115).

A questão da coesão social estava colocada em articulação com a questão do Estado – ou das formas de governar. As novas disciplinas e os novos conhecimentos emergiram a partir dessa necessidade e incidem sobre o que se refere ao coletivo na forma do “social” e sobre os indivíduos nas ciências “psi”.

Castel (1987), em “A gestão dos riscos”, analisa a problemática do deslocamento de uma noção de “social”, através do processo de mudança da gestão da assistência em saúde mental na França. Reconstroí os elementos que transformaram o domínio da psiquiatria sobre a loucura em um emaranhado mais disperso em outras disciplinas, assim como uma série de procedimentos que constituíram estratégias de gestão das populações sob o recorte da ocorrência de “riscos”. Esses novos saberes espalharam-se no campo social, articulados com outros dispositivos, como a estatística, o positivismo e as novas escolas psicoterápicas e compuseram um grande mecanismo de gestão populacional. A capilarização da ação do Estado é fundamental nesse percurso, legitimando e regulando essas novas formas de intervenção, que vão se objetivar em grande parte através das políticas públicas.

Também Foucault (1978), nos textos apresentados em “Segurança, território e população”, desenvolve o surgimento dos dispositivos de segurança, que foram possíveis a partir da emergência do sujeito “população”, um novo problema diferenciado dos que compunham os dispositivos disciplinares. A razão de Estado foi central e estratégica nesse processo de mudança.

A compreensão histórico-política da atuação do Estado como regulador fundamental das relações na sociedade capitalista passou a ser um operador fundamental para a análise das políticas sociais. Pereira (2009) afirmou que existe considerável discordância sobre a caracterização de Estado, havendo posições que divergem se é ou não possível fazer essa definição. A concordância dar-se-ia em relação aos elementos constitutivos, como: o poder coercitivo, o território delimitado e a cultura política correspondente a esse território. Por outro lado, as dissonâncias focam a dificuldade de estabelecer o que é um Estado de Direito; o que é um Estado Liberal ou Social. O Estado teria que ser discriminado de acordo com sua condição histórica, porque, muitas vezes, seus órgãos e sua função são confundidos: “torna-se absolutamente necessário evitar tratá-lo parcialmente ou com estereótipos, como o que sugere

que ele sempre está voltado para o bem comum ou que existe para servir a uma única classe” (PEREIRA, 2009, p.6).

Fleury (1994) destaca que a cidadania se constituiu como uma mediação necessária para o estabelecimento do papel do Estado, afinal, a obediência à introjeção do poder político é fruto do grau de legitimidade conquistado pela figura do Estado. Ademais, há uma equalização jurídico-política dos indivíduos pela cidadania, para efetivar a dominação burguesa: o cidadão é o correspondente político do trabalhador livre para o capitalismo. Assim, a cidadania é a condição de consolidação das desigualdades de classe, forjando uma igualdade em plano formal, além de ter inserido a disputa no campo da legitimidade, assumindo a contradição nesse contexto.

O Estado, em suas diferentes facetas, coloca-se como instância produzida e produtora das relações sociais a partir dos interesses e dos embates de classe, gerando como uma de suas funções as políticas sociais. O alcance, a legitimidade e a resolutividade dessas políticas e o grau de interferência do interesse público em seu funcionamento referem-se ao desenho histórico conquistado pela sociedade em questão e às tensões do presente em disputa nos cenários econômico e político.

A processualidade da conjugação Estado-sociedade e política social coloca-se inclusive por não haver uma definição ou um padrão consensual do que determina ser uma “política social”. De maneira ampla, essas políticas têm estreita relação com as formas de enfrentamento da questão social, de maneira a produzir um conjunto de intervenções, classicamente centradas no Estado, que dê conta de atender as necessidades da população. Para Nogueira (2009), algumas referências nesse sentido são compreender as políticas sociais como aquelas políticas públicas que buscam “garantir, ampliar e melhorar as condições de vida e trabalho tidas como indispensáveis” (p.53) para a vida em sociedade.

Castel (2009) localiza o surgimento da “questão social”, nomeada nesses termos, nos anos de 1830, a partir da realidade de pauperismo da população na Revolução Industrial. Indica esse momento como um rompimento “entre uma ordem jurídico-política, fundada sobre o reconhecimento dos direitos dos cidadãos, e uma ordem econômica que acarreta uma miséria e desmoralização de massa” (p.30). É no que chamou de hiato entre a organização política e o sistema econômico que Castel distingue o lugar do “social”. Assim, as políticas públicas compõem o conjunto de dispositivos que vão intervir, promovendo a integração e evitando a ruptura da sociedade.

É impossível considerar as políticas sociais desarticuladas das demais políticas públicas e da política econômica, já que compõem um projeto constituído por uma correlação

de forças e de hegemonia que as determinam. Quanto mais desigual, diferenciada e complexa a sociedade, mais estratégica é a existência da política social, em sua função essencial de coesão social.

Nesse sentido, a análise da caracterização histórica da política social no Brasil e, de maneira mais particular, da assistência social como parte da Seguridade Social, passa pela compreensão de que é parte de como se desenhou o enfrentamento da questão social atravessada pelas intervenções do Estado. Por outro lado, a análise dos elementos que constituíram o campo do social e do indivíduo permite visibilizar um plano de relações que atravessa essas intervenções do Estado e permeia as contradições constituintes da assistência social, desde suas heranças até o que produz tensão na consolidação do SUAS, e das disputas que permanecem atravessando sua efetivação e seus propósitos.

Nesse contexto, cabe questionar como a produção de sentidos de indivíduo e de social, nos documentos da assistência social, se relacionam com a lógica neoliberal hegemônica e com o projeto neodesenvolvimentista na construção histórica dessa política social?

Para delimitar esse problema, cabem mais algumas questões como as que seguem:

- Como se deu a constituição da proteção social brasileira ao longo da história dos projetos de governo e que sentidos foram construindo as práticas discursivas da assistência social?

- Quais são as perspectivas de proteção na assistência social presentes nos documentos orientadores que marcam seu percurso histórico nas relações entre a lógica neoliberal hegemônica e o projeto neodesenvolvimentista no Brasil?

- Como os processos de individualização do social se presentificam nas práticas discursivas dos documentos orientadores da assistência social?

Para responder essas questões, estabeleceu-se como objetivo geral analisar a produção de sentidos de indivíduo e de social na política de assistência social, através de documentos orientadores e de legislações, percorrendo seu percurso histórico e verificando como se relacionam com a lógica neoliberal hegemônica e com o projeto neodesenvolvimentista no Brasil.

E, como objetivos específicos, (a) compreender como se deu a constituição da proteção social brasileira ao longo da história dos projetos de governo e que sentidos foram construídos nas práticas discursivas da assistência social; (b) identificar as perspectivas de proteção na assistência social presentes nos documentos orientadores que marcam seu percurso histórico nas relações entre a lógica neoliberal hegemônica e o projeto neodesenvolvimentista; (c) analisar como os processos de individualização do social se

presentificam nas práticas discursivas dos documentos orientadores da assistência social; e (d) contribuir com o aprofundamento do debate dos desafios do SUAS como política social, a partir da análise de sua complexidade política e do processo permanente de produção de sentidos e de práticas sociais.

Para dar mais visibilidade ao problema a ser investigado e aos objetivos estabelecidos, elaborou-se o Quadro I.

QUADRO I - QUADRO SINTÉTICO PROBLEMA/OBJETIVOS³

Problema	Objetivo Geral
Como a produção de sentidos de indivíduo e de social nos documentos da assistência social se relaciona com a lógica neoliberal hegemônica e com o projeto neodesenvolvimentista na construção histórica dessa política social?	Analisar a produção de sentidos de indivíduo e social na política de assistência social, através de documentos orientadores e de legislações, percorrendo seu percurso histórico e como se relacionam com a lógica neoliberal hegemônica e com o projeto neodesenvolvimentista no Brasil
Questões	Objetivos específicos
1 - Como se deu a constituição da proteção social brasileira ao longo da história dos projetos de governo e que sentidos foram construídos nas práticas discursivas da assistência social?	(a) Compreender como se deu a constituição da proteção social brasileira ao longo da história dos projetos de governo e que sentidos foram construídos nas práticas discursivas da assistência social.
2 - Quais são as perspectivas de proteção na assistência social presentes nos documentos orientadores que marcam seu percurso histórico nas relações entre a lógica neoliberal hegemônica e o projeto neodesenvolvimentista no Brasil?	(b) Identificar as perspectivas de proteção na assistência social presentes nos documentos orientadores que marcam seu percurso histórico nas relações entre a lógica neoliberal hegemônica e o projeto neodesenvolvimentista.
3 - Como os processos de individualização do social se presentificam nas práticas discursivas dos documentos orientadores da assistência social?	(c) Analisar como os processos de individualização do social se presentificam nas práticas discursivas dos documentos orientadores da assistência social
	(d) Contribuir com o aprofundamento do debate dos desafios do SUAS como política social, a partir da análise de sua complexidade política e do processo permanente de produção de sentidos e de práticas sociais.

³ Quadro baseado no modelo proposto por LEWGOY, A. M. B, 2007, p. 138

PRESSUPOSTOS TEÓRICOS – O PENSAMENTO QUE GUIA O OLHAR

ESTADO, SOCIEDADE E PROTEÇÃO SOCIAL: PARA ALÉM DO INDIVÍDUO

A relação entre Estado, sociedade e os sistemas de proteção social, já brevemente abordada neste trabalho, é complexa e comporta uma infinidade de análises e de focos possíveis. De modo geral, pode-se considerar que o Estado historicamente institucionaliza políticas de proteção social, na forma de direitos, benefícios e garantias formais como uma resposta à necessidade de governar e de manter a coesão social. Nesse sentido, incorpora as demandas díspares da sociedade de formas diferentes, através dos mecanismos próprios instituídos em cada contexto.

A história das políticas sociais advém da organização dos Estados modernos na Europa, em um processo que redirecionou ações até então filantrópicas e benevolentes para a estruturação de sistemas públicos. Do século XV ao XIX, período em que a ordem capitalista se estabeleceu da, produz-se uma transição de uma lógica territorial, do feudo e de suas relações, para uma lógica setorial, a formação das corporações profissionais distribuídas no território. Assim, por meio de políticas sociais, a intervenção estatal estabeleceu-se como o principal regulador das tensões e dos conflitos decorrentes do embate entre os diferentes interesses sociais (ELIAS, 2004).

Nesses contexto, as concepções clássicas das relações entre o Estado Moderno e a sociedade matizaram diferentes entendimentos sobre como o Estado se posiciona frente à questão fundamental produzida no capitalismo: como garantir a satisfação das necessidades sociais. Segundo Laurell (2008), as políticas sociais, como “o conjunto de medidas e instituições que tem por objeto o bem-estar e os serviços sociais” (p.153), são a tradução concreta dessa questão.

Para Viana (2007), a política social, na relação entre Estado e sociedade capitalista,

se expressa em um conjunto de ações e de estratégias para atender demandas variadas que podem romper o cerco das desigualdades sociais e da naturalização das necessidades humanas, mas que também podem perpetuá-las. Essa é a razão da importância do sentido político da política social, expresso em seu comprometimento com o interesse público (p.52).

Dessa forma, conforme a autora, são estabelecidas as condições potenciais da política social, tanto na direção da ampliação da cidadania quanto da manutenção da desigualdade, ainda que equilibrando as tensões sociais. Fleury (1994) destaca a natureza contraditória do

capitalismo que se manifesta por meio da crescente intervenção estatal através de políticas públicas para atenuar os efeitos mais destrutivos da ordem capitalista sobre os fatores da produção. Dessa maneira, os sistemas de bem-estar social operam como produtos das políticas públicas orientadas para a reprodução social e econômica das classes.

A mesma autora apresenta diversas concepções de Estado, de maneira a explicitar a complexidade das relações que se estabelecem com essa composição institucional. A formação do “sujeito” Estado revela a condição de um setor diferenciado, como que autônomo do restante da sociedade, composto a partir de dicotomias clássicas postuladas, como: público-privado, economia-política, Estado-sociedade.

Assim, teríamos uma separação entre um hipotético ator, o burguês que cuida do interesse privado, um sujeito individual da sociedade, e o cidadão, conjunto das pessoas privadas reunidas como público para atender interesses da sociedade. Essa concepção é vigente e opera supostamente desconectando a intrínseca relação do Estado com os interesses hegemônicos. A relação entre Estado–sociedade, no Estado moderno, deu-se, então, como distinto e não subserviente a outra autoridade como fundamento do dever político. Demarcase, dessa forma, uma separação entre a esfera poder político e a esfera produtiva, em uma acepção hegeliana da sociedade civil como distinta do Estado político (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Destacam-se, sinteticamente, algumas proposições sobre o lugar do Estado na sociedade capitalista, segundo Fleury (1994). Na concepção leninista, o Estado seria entendido como instrumento da classe dominante, com natureza classista por meio da ocupação dos postos. Para a autora, essa abordagem restringe-se a uma mistificação totalizadora da unidade. Em uma visão do Estado como derivação, a exploração e a reprodução das classes não se efetuariam pela violência física, mas pela reprodução das relações de produção regidas pela lei do valor de forma, que estabelece a relação entre político e econômico; outra visão propõe o Estado como fiador: a dinâmica da relação estatal acabaria tomada como resultante das contradições entre os capitais individuais, afiançados pela garantia do patrimônio estatal.

Tem-se também a noção de Estado como ampliação, herdeira do conceito de hegemonia de Gramsci. No exercício do poder político, a reprodução da dominação de classe envolveria o consentimento ativo e voluntário dos envolvidos.

Fleury (1994) menciona ainda a contribuição de Althusser com o conceito de aparelhos ideológicos de Estado. Enquanto na sociedade política (Estado) a classe dominante exerce seu poder e sua dominação por meio de uma ditadura dos “aparelhos coercitivos do

Estado”, na sociedade civil, esse exercício do poder ocorre por intermédio de uma relação de hegemonia, que é construída pela direção política e pelo consenso. De acordo com Montañó e Duriguetto (2011, p.46), “os grupos e as classes sociais realizam a organização da representação de seus interesses e o encaminhamento de suas manifestações sociopolíticas através dos ‘aparelhos privados de hegemonia’, cuja adesão é voluntária ou ‘contratual’”.

Dessas concepções de Estado, decorrem algumas proposições para os objetivos estratégicos das políticas sociais. Uma perspectiva aponta a política social como a gestão estatal da força de trabalho – a regulação do Estado para a reprodução da força de trabalho dá-se através das práticas sociais (médicas, educativas), a manutenção da condição de sobrevivência (habitação, educação, transporte, entre outros) e o aumento de produtividade através das regulações do trabalho (gestão do exército de reserva) – e a gestão da circulação e do consumo de mercadorias, a qual se realiza nos setores sociais, consumidos pelos próprios aparelhos prestadores dos serviços das políticas sociais.

Outra concepção coloca a política social como estratégia de hegemonia no enfrentamento das classes – segundo a concepção gramsciana de hegemonia, entendendo que as políticas sociais também atuam de forma a permitir que se incorporem os interesses materiais das classes dominadas. Quando são incorporadas as demandas populares, estas se despotencializam e passam a ser uma questão de engenharia social dos *experts*.

A política social também pode ser pensada como expansão da hegemonia do Estado ampliado através de campos disciplinares. Na perspectiva foucaultiana, os regimes de verdade são exercidos nos micropoderes e nas disciplinas que as políticas sociais executam, nas suas práticas pedagógicas tuteladoras e normatizadoras, destituindo o sujeito de seu poder sobre si.

Além disso, pode-se tomar a política social como materialização de correlação de forças – através da concentração dos meios de administração e da permanência da máquina burocrática, naturalizando a superioridade técnica para sancionar as normas e regulamentar os procedimentos. Isso pode se dar por meio da prestação de serviços das políticas sociais e, cotidianamente, nos serviços de saúde e socioassistenciais, uma vez que seus usuários dependem da mediação técnica para acessá-las, quase sempre em uma posição de subalternidade.

Enfim, há a concepção de desenvolvimento da política social como movimento histórico da contradição, segundo a qual, a condição de impasse entre a produção socializada e a apropriação privada marcou irreversivelmente a separação formal entre política e economia, de forma a requerer novos fundamentos para o exercício do dever político. O alargamento do Estado, de coercitivo para construtor de hegemonia, definiu novos campos de

disputa. As múltiplas questões e possibilidades que a análise de Fleury (1994) apresenta amplificam a percepção de imbricamento entre os determinantes socioeconômicos e as demandas da regulação do trabalho na expressão da ação do Estado nas políticas sociais.

Yazbek (2008) também afirma que o delineamento das políticas sociais é necessariamente ligado às características do Estado:

as políticas sociais públicas só podem ser pensadas politicamente, sempre referidas a relações sociais concretas e como parte das respostas que o Estado oferece às expressões da ‘questão social’, situando-se no confronto de interesses de grupos e classes sociais (p.5).

Dessa forma, o estudo das políticas sociais pode ser entendido como um estudo de como o Estado, através de formas e de graus de organização social que se expressam também nos planos governamentais, estrutura o modelo protetivo social, que tem em sua base o trabalho e o sistema produtivo.

Pensar o campo das políticas sociais como território das lutas por hegemonia permite considerar uma série de elementos estratégicos que viabilizam ou dificultam o acesso e a inserção dos grupos tanto na formulação quanto na utilização dos serviços ofertados. O formato da gestão administrativa e financeira, os objetivos efetivamente assumidos, o modelo tecnoassistencial utilizado e mesmo os desenhos institucionais em que estão inseridos, desde sua história e suas práticas tradicionais, como a composição dos grupos profissionais que atuam, são demarcadores de seu funcionamento. A combinação desses elementos é diversa e dinâmica, dependendo do contexto de análise que se toma.

O percurso descontínuo na política social tratou da definição de modelos assistenciais que foram sendo implantados. O modelo assistencial refere-se a sistemas e a estratégias que, abrangendo a gestão, a organização e a lógica que pauta as práticas, contribuem ou dificultam a objetivação da política social ao mesmo tempo em que são o palco das disputas econômicas, políticas e ideológicas nos diferentes níveis do sistema.

Através de regras ou normas, os formuladores e os gestores desses modelos induzem uma cadeia de atos nas instituições e organizações. Essas formulações, no entanto, são pensadas em condições “ideais”, dentro da perspectiva de resultados que se pretende, e são executadas em situações não ideais. Isso implica uma imprevisibilidade da avaliação desses modelos na prática, pois são dependentes da conjuntura e da circunstância de cada local aonde essas propostas vão se materializar (PINHEIRO; LUZ, 2003).

A noção de modelo assistencial é herdeira da teoria do processo de trabalho em saúde, e se definiria como:

combinações de saberes (conhecimentos) e técnicas (métodos e instrumentos) utilizadas para resolver problemas e atender necessidades de saúde individuais e coletivas, não sendo, portanto, simplesmente uma forma de organização dos serviços de saúde nem tampouco um modo de administrar (gerir ou gerenciar) um sistema de saúde (PAIM, 1993; 1998; 1999, apud TEXEIRA, 2003, p.260).

Dessa maneira, o modelo assistencial é entendido como composto por diversos níveis de organização, desde um estrato estrutural e programático, que contempla um desenho de fluxos e de intenções, até níveis mais terminais, muito mais sensíveis às características “humanas” tanto das demandas quanto daqueles que vão operar as ações de assistência. Campos (1997) retoma uma definição de modelo de atenção, afirmando que seria

um conceito que estabelece intermediações entre o técnico e o político. Como uma dada concretização de diretrizes de política sanitária em diálogo com certo saber técnico. Uma tradução para um projeto de atenção à saúde de princípios éticos, jurídicos, organizacionais, clínicos, socioculturais e da leitura de uma determinada conjuntura epidemiológica e de certo desenho de aspirações e de desejos sobre o viver saudável. Modelo, portanto, seria esta coisa tensa, que nem é só política e tampouco só tecnologia (CAMPOS, 1994 apud CAMPOS, 1997, p.266).

Nesse sentido, encontra-se uma dinâmica que contradiz a prática de atendimento nas políticas sociais – como intrinsecamente subjetiva, ou seja, constitutivamente relativa aos “sujeitos em ato” e à gestão, que pretende regular, disciplinar e controlar o processo da prática para garantir determinados resultados. A gestão é frequentemente pautada pelas lógicas administrativa e econômica, o que a torna mais impermeável à complexidade das demandas que requerem atendimento por essas políticas.

Entre as diferentes questões relevantes que precisam ser analisadas para o desenvolvimento desta tese, uma delas é a que se refere às conceituações de proteção social e outra diz respeito ao entendimento do lugar da assistência social no sistema de proteção social brasileiro.

No âmbito da estreita relação entre Estado e proteção social no capitalismo, a palavra proteção suscita uma série de sentidos que podem ser tomados superficialmente de forma positiva, subestimando um conjunto de definições importantes. Pereira (2013), em sua tese de doutorado, debruçou-se sobre as questões da proteção social, considerando-a um processo complexo, não linear, não progressivo historicamente e ambivalente por ter lugar estratégico nas disputas de classe. Ela afirmou que a temática da proteção social no capitalismo é ampla e abarca a política social com a qual muitas vezes se confunde (p.26).

A autora ressaltou que, embora as medidas de proteção antecedam ao capitalismo, foram aprofundadas nesse modo de produção e tomadas a partir de suas formas de regulação

como objeto de diferentes interesses econômicos e políticos. A autora deixou exposto que o ponto de partida de suas análises foi a compreensão de que a produção de desigualdade, gerada na dinâmica da simultânea acumulação da riqueza e da pobreza, desafia o capitalismo a encontrar estratégias anticrises,

seja no terreno da legitimação, com medidas socialmente protetivas, seja no terreno da reprodução do capital, com medidas que transformam tudo em mercadoria e os cidadãos em massa de consumidores estimulados inclusive por sistemas de créditos avalizados pelos próprios governos (PEREIRA, 2013, p. 45).

A autora apontou que, por diferentes caminhos, em desenhos mais protetivos na forma de políticas de segurança social, mas também através de regulações econômicas, o objetivo é o restabelecimento do fluxo de acumulação do capital, em que a intervenção do Estado é determinante.

Dessa forma, apesar das divergências a respeito de suas configurações, a autora afirmou, com base na teoria marxiana, que a intervenção estatal através de políticas de bem-estar é vital no capitalismo. Também apontou a implicação desse processo para além do âmbito estritamente econômico:

a centralização do capital propicia o desenvolvimento desigual das economias, sociedades e classes sociais, demonstrando que o processo de acumulação capitalista, independente de seus ritmos e velocidades, não se reduz à economia, mas abarca as relações sociais em geral. É a centralização do capital acumulado que responde por formas de dominações históricas, como o colonialismo, o imperialismo e os variados tipos de regulação estatal, dentre os quais a denominada proteção social (PEREIRA, 2013, p.47).

A proteção social também serve para a acumulação como forma de regulação que impacta tanto em aspectos econômicos quanto em outras formas de modulação propiciadas por essas políticas. Pereira (2013) aprofundou o tema apontando que a proteção social como processo apresenta-se sob diversas denominações, podendo ter diferente alcance em sua cobertura, em seu propósito, nas formas como é processada:

a proteção social pode ser focalizada ou universal; comprometida com os direitos de cidadania ou com os méritos exigidos pela competitividade econômica; atender necessidades humanas ou do capital; proteger de fato ou punir; e ser, simultaneamente, positiva ou negativa; (...) não é inocente, nem tampouco desprezível, e exerce papel estratégico nas sociedades divididas em classe (PEREIRA, 2013, p.23).

Também esclareceu que, para compreender uma política social, é preciso definir a quais necessidades sociais se está fazendo referência, incluindo “a definição da natureza; do

público-alvo; da modalidade de ação; do investimento; dos critérios de oferta e distribuição de bens e serviços; e do papel do Estado em satisfazê-las” (PEREIRA, 2013, p.50).

Pereira (2013) apontou, ainda, que, para analisar as políticas sociais parte-se da noção de necessidades como direito. Questionou também sobre de quem é a responsabilidade pelo atendimento das necessidades humanas: das comunidades dentro de suas possibilidades? Do indivíduo? Do Estado? Do mercado? Ou de atores não mercantis como a família ou a solidariedade comunitária? As argumentações em torno dessa questão levam ao debate entre a noção de direito ou de mérito (p.59), ligadas à problemática da ética do trabalho, que estrutura as relações no capitalismo. São essas argumentações que fundamentam diferentes teorias na proteção social.

Pereira (2013) desenvolveu o estudo analisando teorias e políticas relativas à proteção social que tiveram seu auge entre 1945 e 1975, considerando que, nesse período, se estabeleceu a relação de correspondência entre a satisfação de necessidades sociais e direitos. Buscou debater o papel das determinações econômicas, sociais e políticas que estão na base de teorias e de ideologias que induzem os tipos de proteção social em diferentes tempos no capitalismo.

Nesse sentido, diferenciou alguns termos considerados correlatos da proteção social, como Estado de Bem-Estar (*Welfare State*)⁴; regimes de bem-estar (*welfare regimes*); bem-estar social (*social welfare*)⁵; e estar bem (*wellbeing*)⁶. Também agrupou, a partir da escolha de algumas tipologias analisadas, três grandes matrizes teóricas com diferentes correntes internas que influenciaram os modelos de proteção social: a matriz residual, a matriz socialdemocrata e a matriz socialista.

Para a definição de Estado de Bem-Estar, Pereira (2013) refere-se ao poder exercido pelo Estado capitalista ao garantir, enquanto direito, o acesso a bens e serviços que reduzem a insegurança social, regulando as forças de mercado. O modelo keynesiano, por exemplo,

⁴ O termo regime de bem-estar seria mais genérico do que regime de Estado de Bem-Estar, sendo este último restrito aos países do capitalismo central da Europa Ocidental (com suas variações); já regime de bem-estar compreenderia todo conjunto de combinações institucionais com políticas e práticas que incidem no bem-estar e na proteção social em diferentes contextos sociais, como nos países periféricos (PEREIRA, 2013, p. 70).

⁵ Pode ser definido para além dos modelos de regimes de Estado de Bem-Estar, referindo-se às formas como são organizados e prestados o bem-estar pelo Estado, tendo este o protagonismo ou não. Como exemplo, pode-se citar a existência do atual pluralismo do bem-estar ou *welfare mix*, em que o Estado não estaria à frente da provisão de bem-estar, mas o mercado, o voluntariado e a família, e seu lugar seria de principal fonte de financiamento.

⁶ Estar bem ou *wellbeing* refere-se a um termo bastante genérico e disperso que frequentemente se apresenta junto com qualidade de vida e que se articula com um imenso mercado de consumo. Segundo Pereira (2013), tem relevância para a política social por associar-se a outros termos como empoderamento, e que funciona como um “grande guarda-chuva” remetendo ao viver bem, à boa vida, ao desejo, servindo à lógica do consumo como via de satisfação das necessidades sociais.

estabeleceu um meio institucional de melhorar a cidadania de grande parte da população sem abolir, de forma alguma, a economia de mercado.

A regulação de forças que o Estado operacionaliza dá-se por meio da administração de medidas monetárias e fiscais capazes de assegurar que mesmo os mais pobres possam consumir. Várias formas de intervenção são aplicadas como maneiras de controlar o nível, a distribuição e modelo de consumo, como, por exemplo, os sistemas de impostos e de seguridade, ou mesmo a provisão direta e gratuita de serviços de saúde e educação. Na dinâmica capitalista, é fundamental promover a ativação para o mercado de trabalho e consumo: capacitação, motivação, competição e autodisciplina são elementos a serem produzidos na socialização de condutas e de comportamentos funcionais ao sistema. Essa dinâmica transcende ao aspecto econômico e atravessa a produção de subjetividade, estando presente na intervenção do Estado através das políticas voltadas para as famílias e para as crianças, passando pelas relações de parentesco, sexualidades e outros.

Outra conceituação feita por Pereira (2013), utilizando a definição de Gough (2006), é a respeito dos tipos de regimes de bem-estar, distinguindo três modalidades – o regime de Estado de Bem-Estar, regimes de seguridade informal e regimes de inseguridade.

No regime de Estado de Bem-Estar, as necessidades de segurança social são satisfeitas através da participação nos mercados de trabalho formais, de consumo, de crédito e de proteção social, através de sistemas com elevados impostos. Esse regime pressuporia Estados com economias estáveis e democracias maduras; regimes de seguridade informal, nos quais não se conta com o Estado para garantir direitos, de maneira que as relações de comunidade e de família têm mais protagonismo na provisão das necessidades, produzindo relações de longa dependência e comprometendo o acesso a direitos. Por fim, considera a existência de regimes de inseguridade, em que as condições gerais são de insegurança elementar, sem mecanismos que mitiguem essas condições. São regiões submetidas ao domínio externo de agentes que, articulados com agentes internos, sustentam a instabilidade política e o risco ou a presença de conflitos que interessam às forças internacionais. Assim, diversas vezes impera a repetição de círculos de insegurança, de sofrimento e de disputa pela sobrevivência em contraste com uma pequena elite que se beneficia.

Embora aqui colocadas de maneira abreviada, as definições apresentadas por Pereira (2013) no esforço de qualificar e discernir melhor o campo conceitual da temática da proteção social trazem elementos para a análise que permitem compreender a problemática do lugar da assistência social no conjunto da proteção social.

Em relação às matrizes teóricas que embasam diferentes perspectivas da proteção social, Pereira (2013) caracteriza a matriz residual como aquela que agrupa correntes políticas e de pensamento como o Funcionalismo, a Teoria da Convergência e a Nova Direita, que representa a fusão do neoliberalismo com neoconservadorismo. Para a autora, a matriz residual influenciou diretamente a diretriz governamental e as ações protetivas de diversos países, especialmente a partir dos anos de 1970, de modo a ultrapassar o âmbito econômico e representar-se nas esferas acadêmicas, religiosas, na mídia, entre outros.

Tal termo [residual] alude (...) a um padrão de proteção social mínima, focalizada nos extremamente pobres, descolada do *status* de direito (...). Essas correntes não são apenas afinadas com as características típicas do residualismo na proteção social, mas, até certo ponto, são também suas idealizadoras e propagadoras primárias (PEREIRA, 2013, p.77).

A influência do Funcionalismo na matriz residual destacar-se-ia na concepção de que a sociedade é análoga a um sistema orgânico, no qual as partes devem ser preservadas para a sobrevivência do organismo. Dessa maneira, coesão social é fundamental, e, para tanto, reconhecem-se e admitem-se as intervenções estatais. A função da ação do Estado não é para a promoção da equidade ou da justiça social, mas para restaurar e manter a ordem e a harmonia social, salvaguardando a sociedade do risco de anomia.

Mesmo assim, a afirmação da necessidade da intervenção do Estado é polêmica para os defensores da matriz residual na proteção social. Há pensadores que, influenciados, por exemplo, pelo darwinismo, entendem a ocorrência da desigualdade social como natural, já que a sobrevivência dos mais aptos em detrimento dos menos aptos é a consequência dos processos de seleção natural. Nesse caso, a oferta de uma proteção social pública regulada pelo Estado contribuiria para a dependência dos beneficiários, gerando uma distorção ao diminuir suas capacidades de adaptação ao meio (PEREIRA, 2013, p.89). Além disso, penalizaria os mais aptos que vencem com base em suas próprias capacidades individuais sem auxílio governamental.

Dessa forma, a Teoria da Convergência estaria presente na matriz residual ao considerar que “os governos são impelidos coercitivamente pelas próprias circunstâncias contextuais, ou, em outras palavras, pelas forças sociais oriundas das funções que atuam no sentido de satisfazer as necessidades integrativas da sociedade, a criar e gerir mecanismos de proteção social” (PEREIRA, 2013, p.95).

Assim, mesmo com diferenças culturais e históricas diversas, países com o mesmo grau de desenvolvimento econômico tenderiam a convergir aos mesmos valores políticos,

ideológicos e de proteção social. A Teoria da Convergência propõe-se a explicar o desenvolvimento das políticas sociais desde os primórdios da industrialização, destacando que as características das elites marcam os modelos implantados, embora considere que as lutas e reivindicações populares influenciem esses processos.

Segundo Pereira (2013), a função do Estado na proposição da Teoria da Convergência seria necessária e inevitável nas sociedades industriais avançadas e o tipo ideal de proteção social seria pluralista: “a provisão governamental mínima de bens e serviços, associada a outros tipos protetivos como a caridade e a proteção privada” (p.96). Nesse caso, a “empresa” teria papel estratégico, assumindo funções protetivas que estariam diretamente dependentes do vínculo de emprego formal. Essa seria uma tendência nas sociedades que, ao progredirem economicamente, tenderiam ao apagamento das ideologias radicais e caminhariam para um modelo social de “centro”. A autora argumenta, no entanto, que a Teoria da Convergência é determinista e excessivamente generalista, desconsiderando uma infinidade de outros fatores determinantes do processo social que impactam na proteção social, para além do grau de industrialização e de desenvolvimento econômico.

Outra influência importante e igualmente múltipla no que Pereira (2013) chamou de matriz residual é a Nova Direita. A Nova Direita seria um conjunto de crenças e de preceitos defendidos em diferentes partidos políticos, movimentos culturais e grupos acadêmicos os quais, em relação à crise capitalista que condenou o Estado de Bem-Estar, se posicionam contra a equidade e a universalidade na proteção social:

Da influência de duas ideologias conflitantes derivou uma nova prática política, econômica, social e cultural pautada pelo neoliberalismo econômico e neoconservadorismo social e político. Assim, a defesa neoliberal do livre mercado; do indivíduo; da liberdade negativa; da autorresponsabilização e da proteção mínima aliou-se à argumentação neoconservadora em favor da autoridade do Estado; da disciplina e da ordem; da hierarquia; da subordinação e do resgate de valores tradicionais, como família patriarcal, propriedade privada, patriotismo, bons costumes e moral (PEREIRA, 2013, p.102).

Os elementos morais presentes no neoconservadorismo expressam-se justamente no plano das relações e da composição subjetiva que sustenta e justifica uma série de inequidades nas políticas sociais. A composição entre essas ideologias é em essência discrepante, pois, embora seja contrária às premissas históricas liberais, a coerção estatal condizente com o conservadorismo favorece o neoliberalismo ao preservar e fortalecer a dinâmica econômica das grandes corporações. No entanto, para a Nova Direita, na proteção social, a interferência estatal é indesejável e considerada ineficiente. Deve ser mantida enquanto focalizada nos mais

pobres, sendo temporária e mínima, preferencialmente em troca de trabalho, de maneira a estimular os beneficiários a não necessitarem mais de auxílio. Consoante Pereira (2013),

de acordo com os preceitos da Nova Direita, no capitalismo os problemas sociais são inerentes à vida em sociedade e nem todos precisam de conserto ou alívio; há que se lidar com eles, assumindo que são males necessários ao alcance da felicidade geral, vista como proporcionada, em sua plenitude, exclusivamente pelo peculiar modo de produção capitalista (p.104).

Nesse caminho, a Nova Direita entende que uma proteção social universal é equivocada desde seus conceitos fundamentais até sua aplicação. O Estado seria incapaz de atender à diversidade de demandas da sociedade, de maneira que, melhor do que estruturar e oferecer serviços sociais que prestam atendimento direto à população, seria oferecer transferências monetárias diretas, consideradas mais interessantes, por darem ao beneficiário a opção sobre qual serviço comprar. Isso porque os serviços sociais oferecidos pelo Estado não reconheceriam o empoderamento dos indivíduos e a importância de suas aptidões pessoais, seu livre arbítrio e sua responsabilidade, que são estimulados pelo processo de escolha. As transferências monetárias, contudo, somente têm eficácia sob contrapartidas desestimuladoras da acomodação dos que as recebem.

Outra suposta desvantagem da prestação de serviços sociais pelo Estado é a natureza da esfera pública, que, em função da falta de competitividade, levaria necessariamente à precariedade de seus serviços, à ineficácia e ineficiência e à burocracia. Soma-se a isso ainda o gasto com indivíduos não necessitados que conseguem utilizar as políticas sociais e o efeito indesejável de benefícios que podem transformar o trabalho em “opção”, o que criaria uma cultura de dependência.

Ainda assim, para Pereira (2013), governos, instituições e organismos internacionais, como o Banco Mundial, de filiação “neodireitista”, recomendam a implementação de formas específicas de proteção social, alinhadas, obviamente, com seus preceitos políticos. A autora cita a aceção de pobreza “neodireitista”, que concebe pobreza como ausência de capacidades produtivas (p.125). Isso implica propor políticas de curto prazo, que se foquem nos mais pobres, compensando as falhas de mercado, em parcerias público-privadas, e, principalmente, voltadas ao desenvolvimento das capacidades produtivas. Outro conceito-chave das recomendações de proteção social desses organismos internacionais é o de redes de proteção social, que, em conjunto com o Estado, ofereceriam proteção social imediata a grupos, a famílias e a indivíduos em vulnerabilidade. Esse é um modelo de forte expansão internacional, inclusive adotado no Brasil (p.125). Os objetivos dessas redes plurais público-

privadas seriam, através de ações preventivas e corretivas, compensar os desajustes estruturais do sistema.

O conceito de risco também é estratégico nessa perspectiva de proteção “neodireitista”, pois considera que os mais pobres sofrem riscos em função da exposição à pobreza, fazendo-os tomar decisões imediatistas que perpetuam sua situação em longo prazo. Isso implica a necessidade de empoderamento para o enfrentamento dos “infortúnios sociais”, ou seja, constituindo escolhas diante dos riscos, escolhas que, perversamente, na prática, são garantias de sobrevivência.

O Banco Mundial defende, em seu relatório de 2000-2001 e em publicações próprias, a alteração do conceito de proteção social para um que abarque a categoria risco e suas novas formas de gestão – incluídas as realizadas pelas ONG’s, a família, a comunidade, o governo, o mercado – e ressalte a responsabilidade individual na administração, superação e/ou aprimoramento de sua condição social particular. Desta maneira, o Banco Mundial unificou as antigas ações de proteção, como a assistência social focalizada e condicional (transferências de renda, subvenções sociais); os seguros sociais contributivos (aposentadorias, pensões, seguro desemprego); e os programas ativos para inserção no mercado de trabalho (capacitações e formações profissionalizantes, agências públicas de emprego), sob um mesmo objetivo e uma mesma estratégia de ação: a Gestão dos Riscos Sociais (PEREIRA, 2013, p.129).

Pereira (2013) afirmou, ainda, que a “incorporação da categoria risco ao universo da proteção social vem transformando-a em mera técnica administrativa” (p.139) e esvaziando o sentido de necessidades sociais por uma suposta condição de precariedade inerente à vida. As respostas políticas e sistêmicas que a proteção social deve dar em uma perspectiva de universalidade e de direitos passam a ser colocados em termos de estratégias de enfrentamento de riscos, operando em um plano de efeitos e não de tratamento dos condicionantes estruturais da desigualdade social.

Além disso, a proteção contra os riscos pode ser comparada à oferta de diversos serviços privados destinados a esse fim. O direito à proteção pública, contudo, fica restrito aos extremamente pobres, submetidos às condicionalidades e motivados a acessar o mercado através da ativação de empregos, mesmo que precários. Os programas de proteção e mesmo as redes de proteção devem funcionar como trampolins: “mecanismos de impulso, de alavancagem para fora da vulnerabilidade e de exposição aguda a riscos” (PEREIRA, 2013, p.135).

A moralidade da Nova Direita justifica uma proteção social residual e mínima no sistema de condicionalidades, cobrando dos beneficiários pelos gastos do Estado. Há, por um lado, uma infantilização dessa população, ao monitorar seu uso dos sistemas públicos, como

saúde e educação – ainda que desqualificados e deteriorados; e, por outro lado, há a submissão desses usuários por meio da indução ao trabalho flexível e à frequência à escola, de modo que sejam afastados das “classes perigosas”.

As caracterizações da matriz residual interessam particularmente nesta tese por estarem expressas de diversas formas na assistência social brasileira, de forma a permitir a análise crítica de como as diretrizes políticas conformam as práticas propostas nos serviços e nas modalidades de atendimento. Também cabe uma breve incursão no trabalho de Pereira (2013) sobre a matriz socialdemocrata, já que oferece outros elementos de comparação para a análise dos modelos de proteção social.

A matriz socialdemocrata ou institucional tem suas bases na socialdemocracia, nascida no século XIX, que pretendia a superação gradual do capitalismo pela via da democracia parlamentar e do reformismo político. Inicialmente adepta às ideias socialistas, a socialdemocracia passou a aceitar o modelo capitalista, conformando-se à correção de suas falhas através de reformas e adaptações. Para Pereira (2013), podem-se reunir abordagens próximas sob o “guarda-chuva” socialdemocrata para qualificar uma matriz socialdemocrata na proteção social. Essa matriz discute a Teoria da Cidadania, a Ideologia da Via Média e a Administração Social. Os componentes da Matriz Socialdemocrata, conforme Pereira (2013),

embasam-se substancialmente na convicção de que existe compatibilidade de existência do sistema capitalista com medidas ampliadas de proteção social como direito; embora seus defensores discordem quanto ao tipo, nível e cobertura das provisões bem como da natureza da regulação estatal e das espécies de benefícios e serviços socialmente disponibilizados (...) a socialdemocracia reconhece a essencialidade da proteção social (p.165).

A Teoria da Cidadania tem suas bases no trabalho de T. H. Marshall que, embora tenha publicado seu texto clássico em 1950, ainda é uma abordagem importante no que tange às razões da consolidação do *Welfare State*. Ele escreveu sobre o desenvolvimento histórico dos direitos de cidadania na Inglaterra, mas sua teoria foi generalizada e tornou-se importante influência nas análises da proteção social.

A cidadania, na teoria Marshall, segundo Pereira (2013), seria um *status* que uma pessoa adquire ao participar integralmente da sociedade a qual pertence. Essa participação estabelece-se a partir da submissão a um código uniforme de direitos e de deveres que todos devem respeitar, independentemente de sua condição social, e no qual o Estado tem papel essencial ao ser reconhecido por garantir os direitos que esse código prescreve. Essa teoria tem por base o princípio de que a participação universal somente se dá com o estabelecimento

de direitos legais que materializem a cidadania. Propõe que a cidadania se distingue em três direitos: o civil, o político e o social.

O direito civil teria se consolidado historicamente no século XVIII e estaria relacionado diretamente às liberdades individuais ou negativas, que negam ao Estado a interferência sobre elas. Exemplifica-se “na liberdade de expressão, de pensamento, de imprensa, de fé, de ir; de associação e reunião; à propriedade privada; à celebração de contratos válidos; ao trabalho; (...) à justiça” (PEREIRA, 2013, p.167).

A constituição de direitos políticos teria sido consequência da ampliação e da maturidade de uma dada sociedade em relação à condição de existência dos direitos civis. Os direitos políticos conferem e garantem a participação social no poder político, através do estabelecimento da condição de eleitor ou candidato a cargos públicos, expandindo, dessa forma, a novos setores sociais o acesso aos direitos que foram consolidados.

Já os direitos sociais, entre avanços e retrocessos históricos, teriam se estabelecido com a expansão da educação primária pública e alcançado o mesmo patamar dos outros direitos (civil e político) no século XX. Seriam regidos mais pelo princípio da igualdade do que da liberdade e, dessa maneira, requerem ainda mais do Estado ações de garantia e provisão – do direito ao trabalho; à isonomia de salário para trabalho de igual valor; à previdência social para a ocorrência de doença, velhice e desemprego involuntário; renda condizente com a dignidade; direito ao repouso e ao lazer; e à educação, entre outros.

Pereira (2013) destaca que, embora polêmica em muitos aspectos, a teoria marshalliana afirma que a cidadania somente se consolida na materialização dos direitos de maneira universal, na cobertura e no território. Mas a garantia de direitos afirmada não é a da igualdade substantiva, mas formal, de oportunidades, de *status*. Dessa forma, a cidadania declaradamente legitimaria a desigualdade social e a sociedade de classes, afirmando a importância dos serviços sociais como elemento de segurança ao mercado competitivo. Além disso, não abarcaria outras formas de proteção social⁷ e afirmaria uma sociedade suficientemente civilizada e apaziguada dos conflitos de classe.

A ideologia da Via Média, outra corrente relevante na Matriz Socialdemocrata, estaria caracterizada por uma posição política intermediária entre o antioletivismo da Nova Direita e o coletivismo universal do socialismo democrático. Reconhece, assim, a necessidade de regulação econômica e do Estado como provedor de bem-estar. Mas, em contraponto à Matriz Teórica Marxista, tem por convicção que a economia de mercado e seus princípios devem ser

⁷ As que se referem a aposentadorias, auxílios e benefícios; transferências diretas de renda e outros direitos classificados como difusos – direito à paz, ao meio ambiente preservado, à autodeterminação dos povos.

conservados e não superados. A intervenção do Estado, em parceria com o mercado, deve garantir o crescimento da economia capitalista. É uma corrente que aposta no pragmatismo, defendendo que os problemas ou as crises do capitalismo devem ser corrigidos, em nome do humanismo – da evitação do sofrimento e da ruptura social e da manutenção do sistema social. Mesmo o dilema entre a focalização ou universalidade nas políticas sociais é pensado nessa corrente em termos de conjuntura prática, já que não visa à redistribuição de riquezas ou à promoção de equidade, mas à eliminação de misérias concretas.

A corrente da Via Média advoga, segundo Pereira (2013), pelo modelo do pluralismo de bem-estar, contando com as iniciativas privadas e voluntárias, não no sentido de repelir a centralidade da ação estatal, mas por considerarem a forma mais eficiente de proteção, em uma sociedade comprometida com o bem-estar social e com a diversidade das necessidades humanas. Tanto Keynes quanto Beveridge, economistas e pensadores influentes dessa corrente, são reconhecidos como representantes do humanismo e do pragmatismo radical da Via Média. Ainda assim, para a autora, “apesar de avançar no reconhecimento de direitos, independentemente de empenhos pessoais” (PEREIRA, 2013, p.183), essa corrente se embasa no mérito para justificar a existência da desigualdade social, como consequência das escolhas individuais que devem ser reguladas através de recompensas e de punições, de forma a promover a responsabilidade pessoal. Sendo assim, a equidade social inibe a competitividade que promove os mercados locais e beneficia a coletividade.

Nessa perspectiva,

convencidos de localizarem-se exatamente onde merecem na escala social, os indivíduos mantêm-se focados em superar obstáculos pessoais e se tornarem ‘vencedores’ no sistema, pois, sob o domínio da meritocracia, acreditam não ter motivos para revoltarem-se, a não ser contra si mesmos. A ordem e a coesão social nesta visão são garantidas (PEREIRA, 2013, p.186).

Segundo a autora, se, nos primórdios do capitalismo, afirmava-se a doutrina da utilidade da pobreza, nessa matriz, é a desigualdade que tem os méritos de produzir valores sociais. O que diferencia o pensamento da Via Média dos princípios da Matriz Residual é a compreensão de que as grandes disparidades do capitalismo podem e devem ser controladas em seus efeitos nocivos. Dessa forma, os defensores da Via Média reforçam a centralidade do Estado na oferta de proteção social, mesmo que específica e limitada, bem como são contrários a uma proteção social que produza desmercadorização⁸ dos indivíduos e do

⁸ Em função do controle hegemônico do mercado em escala global, as pessoas passaram a se perceberem escravizadas pelo trabalho, na medida em que o bem-estar somente pode ser comprado através do trabalho.

trabalho. Políticas sociais como assistência, previdência e saúde ficam sujeitas às necessidades pragmáticas de desenvolvimento do mercado.

A terceira corrente que Pereira (2013) analisou na Matriz Socialdemocrata foi a Administração Social. Para a autora, a Administração Social tem proximidade política com a corrente da Via Média, embora contenha especificidades históricas e direcionamentos práticos que resultam em diferenças significativas. A corrente da Administração Social também surgiu e se desenvolveu na Inglaterra, no período entre o século XIX e a segunda metade do século XX, no contexto de luta contra as *Poor Laws*, que haviam sido reformadas (*Poor Law Amendment Act* ou Nova Lei dos Pobres, de 1834), e tornadas severamente duras e opressoras, contrárias à lei anterior de 1601, tida como mais assistencialista e filantrópica.

A Nova Lei dos Pobres baseou-se em algumas influências teóricas bastante relevantes que ainda se expressam nos argumentos explicativos para as propostas da Matriz Residual. Pereira (2013) cita os estudos de David Ricardo, especialmente a “Lei Férrea dos Salários”, que propunha a fixação do valor real dos salários dos trabalhadores de maneira que o salário permitisse somente a sobrevivência, para evitar a reprodução populacional.

Outra influência importante na Nova Lei dos Pobres teria sido a célebre teoria de Thomas Malthus, que pregava o final da espécie humana por causa da falta de alimentos, já que a população aumentaria em progressão geométrica e os alimentos em progressão aritmética. Essa teoria também sustentou a ideia de que as Leis dos Pobres que propunham assistência com albergamento e alimentos estimulavam a pobreza geral, inclusive a reprodução dessa população que não “se preocupava com o futuro” e prejudicava a população trabalhadora e útil. A oferta de benefícios em dinheiro também era tida por Malthus como um equívoco, já que, dessa forma, o pobre era recompensado pela ociosidade e, indiretamente, estimulado a permanecer sem trabalho e consumindo alimentos que teriam produção escassa.

Contribuiu, ainda, para a argumentação pela “Nova Lei dos Pobres”, endossando a teoria de Malthus, a proposição do “Princípio da Utilidade” ou “da Maior Felicidade”, de Bentham. Esse princípio entende que “toda ação racional humana é permeada por um cálculo de utilidade relativo aos seus resultados, vencendo a escolha que gerará maior bem-estar, vantagem ou prazer para os envolvidos” (PEREIRA, 2013, p.194). Esse princípio explicaria a opção dos pobres “em preferir satisfazer suas necessidades de imediato”, para obter prazer e felicidade, ao invés dos sacrifícios do trabalho.

Assim, não havendo outras proteções institucionais que garantam a reprodução social que não o contrato de trabalho, houve uma mercadorização das pessoas. A proteção social oferecida como direito gera uma desmercadorização quando garante a manutenção sem a dependência do mercado de trabalho.

Enfim, a Nova Lei dos Pobres inglesa (de 1834), baseada nesses preceitos teóricos, determinou medidas objetivas para a repressão da pobreza, tais como: a implantação das bastilhas – instituições onde os pobres aptos para o trabalho eram abrigados e forçados a trabalhar ou eram duramente punidos se não aceitassem; a vigência do princípio da menor elegibilidade, que significava que as condições dessas *workhouses* ou bastilhas “deveriam ser piores do que a pior condição proporcionada pelo pior emprego” (PEREIRA, 2013, p.195); a assistência somente poderia ser prestada aos pobres inválidos para o trabalho; e a abolição das transferências de renda.

Alguns movimentos posicionaram-se politicamente contrários a esse contexto da Nova Lei dos Pobres, entre eles os Fabianos, que tinham importante ligação com a proposta da Administração Social. Inicialmente composta por acadêmicos e políticos, a Sociedade Fabiana era crítica do perfil utilitarista e punitivo da Nova Lei dos Pobres e defendia que uma sociedade mais justa poderia ser alcançada “com análises sociais e estudos científicos” e com políticas governamentais de bem-estar. A convicção e o empenho desse movimento na relevância acadêmica derivaram para a criação de importantes centros de estudos, mas que, segundo Pereira (2013), acabaram afastando-se do debate teórico e crítico e adotando, cada vez mais, um perfil empirista e tecnicista na proposição de políticas para a redução da pobreza e da desigualdade e o estudo do impacto dessas ações.

Dessa maneira, foi se estabelecendo um campo mais circunscrito de administração social, diferenciando-se da política social. Conforme Pereira (2013), apesar de os adeptos dessa corrente apresentarem um arsenal de fatos com o qual se opunham às teorias subsidiárias da Nova Lei dos Pobres, teria sido seu caráter essencialmente reformista do capitalismo que os colocou distante do debate sobre os determinantes da pobreza e dos problemas sociais. Ainda assim trouxeram contribuições importantes para a construção de instrumentos de análise do alcance e dos efeitos dos diferentes tipos de proteção social.

O problema é que a Administração Social, expandindo-se nos centros acadêmicos, forneceu respaldo às ações governamentais, subsidiando dados e indicadores empíricos com base não nas necessidades e nas demandas sociais, mas no aspecto gerencial – montante de recursos financeiros, humanos, planejamento de tempo, prioridades governamentais. Assim, o eixo teórico crítico foi efetivamente abandonado e seu campo de análise foi limitado. Para Pereira (2013),

a Administração Social compartilha a crença das correntes da Matriz Residual e das demais abordagens da Matriz Socialdemocrata de que o sistema capitalista é o único possível. Assim sendo, o Estado de Bem-Estar, necessário para a preservação deste modo de produção, tem sua ação bem delimitada, confinada às fronteiras deste sistema e restrita à decisão de aumentar ou reduzir sua intervenção e sua oferta de proteção social; a necessidade e a natureza de sua existência não são questionadas (p.206).

A matriz socialdemocrata, composta, consoante a autora, por essas correntes, embora afirme o protagonismo do Estado na provisão de proteção social, incorre, em suas proposições, em princípios que afirmam uma condição de mera formalidade na proteção social, de justificar a meritocracia e de objetivar o desenvolvimentismo pautado no pragmatismo e no tecnicismo.

Por fim, a autora desenvolveu a Matriz Socialista, diferenciando, da mesma forma, suas diferentes correntes (ressalvando que são múltiplas e, em alguns pontos, divergentes, como nas outras matrizes que propôs) e buscando analisar sua pertinência teórica e política para a proteção social. Nessa matriz, destacou o Socialismo Democrático e o Marxismo, enfatizando a concordância de ambos da necessidade de superação do capitalismo para uma real igualdade social. O Marxismo, no entanto, não se deteve na proposição específica de como deveriam ser as políticas de proteção social, pois seu foco foi a mudança estrutural da sociedade, que teria por fim em si mesma o bem-estar humano. Ainda que reconhecendo as melhorias das condições de vida das classes trabalhadoras alcançadas através de políticas sociais universais, a corrente marxista entende a proteção social como essencialmente contraditória e problemática.

No Marxismo, a conquista de uma proteção social que ofereça efetivamente bem-estar somente tem sentido no âmbito de uma conquista muito maior, que é a mudança de modelo de sociedade:

a proteção social possível, graças à sua natureza contraditória, mesmo que engendrada no sistema capitalista, pode e deve contribuir para a conscientização da classe oprimida beneficiária, emancipando-a gradualmente, permitindo sua maior participação política e social, educando-a e armando-a para que e fortaleça e se qualifique para a luta coletiva a favor de uma nova ordem mundial (PEREIRA, 2013, p.274).

Definir a corrente Marxista no que diz respeito à proteção social e as contribuições dessa teoria, com sua ampla diversidade de pensadores e tendências, é, na verdade, um esforço organizado a partir de outros autores de referência, na tentativa de construir uma classificação para as matrizes de proteção social. Nesse sentido, argumentou que há um

estudo crítico da proteção social por parte de autores marxistas, ainda que seus autores mais influentes não tenham se dedicado a discutir esse tema em si.

A noção de bem-estar gerida pelo Estado de Bem-Estar, para os marxistas, cumpriria basicamente três objetivos: uma forma de responder ao conflito de classes; uma maneira de prevenir ou de impedir ações revolucionárias; e uma maneira de o Estado atender às necessidades do capital. Essas seriam as motivações essenciais para administrar ou corrigir os problemas sociais inerentes ao capitalismo, que constantemente ameaçam a estabilidade desse sistema.

Para compreender a leitura marxista da condição da proteção social, é fundamental entender a natureza dinâmica da relação do Estado na sociedade capitalista, que funciona como um terceiro na tensão entre classes, de maneira que, legitimado enquanto instância política e respaldado pelo sistema jurídico, opera na reprodução do capital; para poder garantir sua própria legitimação, o Estado pode, em certas circunstâncias, atender mais as demandas do trabalho do que do capital. A proteção social seria um exemplo das formas de, circunstancialmente, o Estado voltar-se às necessidades dos trabalhadores.

No entendimento da corrente marxista, a proteção social pode oferecer benefícios à classe trabalhadora, que, em longo prazo, garantem a reprodução do capital. Essa condição caracteriza a ambivalência do Estado nessa relação:

as medidas de proteção social podem, em verdade, fortalecer a economia capitalista, assegurar a reprodução do capital, a extração da mais-valia e a exploração do trabalho assalariado; mas, ao mesmo tempo, podem fornecer melhorias às condições de vida da classe trabalhadora que, aproveitando-as, terá chances de se conscientizar de sua condição de explorada e de lutar pela sua emancipação (PEREIRA, 2013, p.266).

Assim, na visão do marxismo, apesar de poder atender às necessidades sociais, a proteção social no capitalismo é fadada a promover sempre um bem-estar parcial, na maioria das vezes paliativo, incapaz de efetivamente eliminar a pobreza ou as desigualdades. Não há horizonte mais amplo para o alcance da proteção social nesse sentido.

A corrente do Socialismo Democrático, na Matriz Socialista da proteção social, tem como posição, divergindo do marxismo, que a transformação da sociedade deve acontecer de maneira pacífica e democrática, já que tem como base os valores do cristianismo, do fabianismo e do socialismo utópico⁹. Dessa forma, uniria a busca pela equidade democrática

⁹ Segundo Pereira (2013), essa corrente, a partir da tipologia elegida e construída para suas análises, tem por base os valores do altruísmo, da empatia, do coletivismo, do humanismo da ética moral e da busca pela igualdade, herdados do cristianismo. Do fabianismo, teria conservado a defesa da proteção pública e o estudo científico

com a noção de liberdade política e civil e de dignidade individual, somando a equidade socialista, que objetiva a justiça social e a distribuição de riqueza.

No socialismo democrático, o caminho a seguir seria o da via política parlamentar, que poderia garantir, através da vitória dos partidos socialistas, a participação popular e, com ela, a transição para o socialismo. Assim, consenso, diálogo e persuasão política seriam instrumentos importantes de construção, ao invés do choque e do conflito direto. Também as reformas sociais e econômicas seriam estratégicas para a melhoria da vida da classe trabalhadora: “desta convicção emerge a defesa radical da proteção social pública, em especial a administrada e garantida por Estados de Bem-Estar democraticamente construídos” (PEREIRA, 2013, p.240).

A defesa da proteção social pelos socialistas democratas estaria embasada em argumentos essenciais: a função do Estado de Bem-Estar é a busca para amenizar o sofrimento humano, que está presente na pobreza e na desigualdade; a proteção social pode aquecer a economia, o que lateralmente beneficia a população em geral, particularmente através dos benefícios da educação; a educação tem potencial transformador, e deve, portanto, ser pública, gratuita, de qualidade e promotora de consciência crítica; também é atribuída à proteção social a capacidade de integrar a sociedade, através de serviços, benefícios e programas universais, gratuitos, públicos, de maneira que não produzam estigmas nos beneficiários, fortalecendo o pertencimento de todos; dessa forma, afirmar-se-ia a direção altruísta e cooperativista a partir de uma sociedade equânime com liberdade positiva. A proteção social devia, ainda, compensar a classe trabalhadora do mal-estar provocado pelo capitalismo (PEREIRA, 2013).

Mesmo radicalmente defendendo a proteção social pública e universal, a corrente do Socialismo Democrático também teria sofrido com o enfraquecimento dos movimentos de esquerda ao redor do mundo e optado por outras concepções que parcialmente admitiriam a existência do mercado como possibilidade econômica. Passou então a defender o cooperativismo como alternativa coletiva de produção (PEREIRA, 2013). A autora esclareceu o que seria o *Socialismo de Mercado* e advogou que, paulatinamente, mesmo nas concepções políticas mais críticas, a proteção social foi sofrendo a tendência de mercadorização.

A construção das matrizes teóricas e ideológicas que embasam a proteção social, aprofundadas por Pereira (2013), foi aqui apresentada de maneira abreviada, mas buscando a devida apropriação crítica com o intuito de auxiliar na compreensão dos diferentes

como essencial para o entendimento e a proposição de estratégias que levariam à superação do capitalismo. E, ainda, o pragmatismo e a priorização da educação e do cooperativismo.

determinantes políticos e da complexa processualidade histórica que se materializa nas contradições e nas tensões das políticas sociais brasileiras e, em primeiro plano, para esta tese, da assistência social.

UMA SOCIEDADE DE INDIVÍDUOS: UM “NOVO SOCIAL” E A CATEGORIA RISCO

As políticas sociais surgem como uma resposta do Estado no sentido de garantir a coesão social, frente a processos que ameaçaram o equilíbrio das relações de classe. Essa resposta teve condições de surgir a partir da Modernidade, quando se deram conjuntamente as mudanças que marcaram a passagem de uma sociedade baseada em laços de comunidade para uma sociedade capitalista salarial, segundo Castel (1999). A constituição da Modernidade carrega consigo a emergência de uma figura fundamental nas relações contemporâneas, a figura do indivíduo. O indivíduo e a experiência da individualidade são produções estreitamente ligadas ao Liberalismo e ao estabelecimento de sua pedra fundamental, a propriedade privada.

A propriedade privada, para Castel (2001), partindo das reflexões de Locke, constituiu a condição necessária para estabelecer novas relações sociais. As relações anteriores à Modernidade teriam sido marcadas por laços de dependências do “homem com o homem”, no sentido de que precisavam da comunidade e da produção coletiva no contexto feudal para garantir a sobrevivência. Essa dependência ou interdependência dava-se através de costumes e de laços sanguíneos que estabeleciam as regras relacionais, hierárquicas.

A possibilidade de poder, através do trabalho, produzir bens próprios a partir de uma apropriação da natureza, teria estabelecido a independência que sustenta a noção de individualidade - de existir por si mesmo. Nesse sentido, Castel entende que ser “proprietário” e ter a propriedade “de si” são condições ao mesmo tempo e indissociavelmente engajadas em um processo de dominação da natureza. É pela atividade de apropriação da natureza, ou seja, pelo trabalho, que a afirmação do indivíduo se tornou possível. Ser um indivíduo, positivamente falando, é ter capacidade de desenvolver estratégias pessoais e dispor de certa liberdade de escolha para conduzir sua vida, porque não se é dependente de outrem. Isso implicaria uma consciência de si mesmo.

A propriedade privada seria o primeiro suporte para assegurar essa independência. Historicamente, na Modernidade, quem tinha propriedade podia ser considerado indivíduo. Essa teria sido a base da República dos Cidadãos –submeter-se a um governo para garantir a

preservação de sua propriedade – e, portanto, de sua liberdade. Assim, ter cidadania política, poder ser representado, foi uma prerrogativa da posse sobre um “mínimo” de bens.

O direito à propriedade foi instituído na Modernidade como inalienável e sagrado, sendo o suporte necessário para a cidadania. No entanto, a maioria dos cidadãos ficou excluída dessa condição já desde o princípio da industrialização e da urbanização. Frente ao pauperismo crescente daquele período histórico, havia uma grande população de “não proprietários”. Conforme Castel (2001), para sair dessa contradição, a propriedade precisou deixar de ser o único suporte do indivíduo “positivo”. A solução não era visível no século XVIII, nem durante a maior parte do século XIX. Dessa maneira, foi necessário que os “não proprietários” passassem a ter algum “análogo” da propriedade, que não seria a posse de um patrimônio, mas a entrada em algum sistema de proteção, tendo como base o trabalho. Para tanto, Castel (2001) utilizou a expressão “propriedade social”.

Propriedade social teria sido um termo empregado já no final do século XIX e no início do século XX pelos seguidores do socialismo associacionista, tendo como significado a reapropriação, pelos trabalhadores, do produto de seu trabalho, de forma que, em seu limite, poderia levar a uma democracia social. Esse termo situou-se como um intermediário entre o liberalismo “puro e duro” e os “abolicionistas” da propriedade privada. Foi uma concepção reformista que formou a base de um novo sistema de proteções que, mais tarde, se objetivou como “Estado-providência”.

Para Castel (2001), a propriedade social permitiu aos trabalhadores disporem de uma base mínima para se conduzirem como indivíduos, mesmo não tendo como fundamento a posse da propriedade privada. A propriedade social representou uma nova condição, um recurso historicamente inédito para assegurar a independência e a propriedade de si. Ela superava assim a “aporia na qual estava colocada a propriedade privada de ser ao mesmo tempo necessária e impossível de se generalizar” (p.79).

A propriedade social, consoante Castel (2001), estabeleceu uma nova configuração na sociedade salarial europeia e, diferentemente do que acontecia nos desenhos sociais anteriores, em que a posição social era imutável e intransponível, o assalariamento com proteções coletivas refreou o risco do processo de “anomia”. O assalariamento estabeleceu um contínuo das posições sociais, pois todos, apesar de grandes disparidades, participavam de um mesmo regime de proteções. Ou seja, de um contínuo de condições sociais não iguais, mas comparáveis, compatíveis entre si e interdependentes: “um contínuo diferenciado de posições” (p.87).

A questão da desigualdade em uma sociedade salarial contém o núcleo da problemática do indivíduo moderno. Nas sociedades anteriores, as desigualdades eram justificadas pela tradição, pelo divino ou pela natureza, estando fora do alcance individual. O princípio da igualdade entre indivíduos, particularmente sob a forma de oportunidades iguais propostas pelas sociedades democráticas, individualizou a responsabilidade sobre a desigualdade. Nesse sentido, Castel alerta para as consequências destrutivas de uma descoletivização ou reindividualização do contrato social. Também sublinha que os processos de mudança ocorridos a partir de 1970 no sistema do capital teriam sido impropriamente chamados de “crise” e afirma que o que aconteceu foi um novo processo de individualização.

Ainda conforme Castel (2001), nas relações sociais anteriores, a existência de regimes de proteção e as precariedades não eram totais, pois as relações de proximidade ofereciam algumas compensações. Na sociedade posterior aos sistemas de proteção, as relações individualizadas e atomizadas já não guardam grandes reservas para suportar essas carências. O autor ainda faz referência ao processo de “anomia” de Durkheim, apontando o risco de dissociação nas sociedades modernas desenvolvidas que têm uma forma de dinâmica de produzir desfiliação, diretamente ligada às disfunções da organização do trabalho e da fragilização da propriedade social.

A construção de Castel vai além e retrata um processo amplo de transformações que vêm paulatinamente mudando a organização do mundo do trabalho e de suas relações na França e em países que também tiveram, em períodos de pleno emprego, um sistema de proteções consolidado para o conjunto da sociedade. Na realidade de países periféricos e de economia dependente, como o Brasil, no entanto, esse nível de proteção não foi conhecido, pois grande parte da classe trabalhadora não compôs e nem compõe o sistema de trabalho formal, ficando sempre em condição precária e à margem de direitos sociais. Ainda assim, os processos socioeconômicos que impactam os países centrais têm ressonância na periferia, bem como o contrário, considerando as dinâmicas globais cada vez mais estabelecidas. Isso interessa também para a análise do que concerne o campo da produção de subjetividade¹⁰.

Nesse sentido, Castel (2001) discute a condição contemporânea de uma nova individualização que qualificou como “individualização negativa” ou a produção de indivíduos “pela falta” (*individus par default*). Ele caracterizou a emergência de indivíduos que são incapazes de se inscrever nas proteções coletivas, que se desprenderam dos coletivos protetores que possibilitavam sua condição de indivíduos positivos. Ser indivíduo,

¹⁰ Utiliza-se a palavra *produção* no sentido de destacar a necessária vinculação de subjetividade com um processo que é irredutivelmente dinâmico e fabricado nas relações supostamente externas ao sujeito psicológico.

historicamente, era possível por estar assegurado na posse de bens ou em direitos. Em função do dismantelamento dessas bases, resta a condição de ser sujeito pela falta. Essa seria, então, outra forma de existir como indivíduo. Assim, são também indivíduos aqueles que experienciam a vida como indivíduos através do sofrimento dessa posição.

Dessa maneira, no processo de dismantelamento das propriedades sociais, sem que haja uma substituição por outros suportes que façam função análoga, assiste-se à proliferação dos indivíduos pela falta. Castel (2001) opõe essa figura do indivíduo pela falta ao indivíduo “hipermoderno”, abordado por autores como Lipovetsky, Sennet, Lasch, Gauchet. Situa o indivíduo hipermoderno, constituído em uma cultura narcisista, em um tipo de sociabilidade “associal”, que, tal como o indivíduo *desfiliado*, não se percebe ligada à sociedade.

O indivíduo moderno “por excelência” era um indivíduo responsável por sua liberdade e portador de um conflito essencial – por ter liberdade, tem também a culpa. Essa é a concepção clássica da neurose freudiana. Já o indivíduo por excesso parece ter dissolvido o mundo e o revestido com suas exigências egóicas. A ameaça psíquica a esse sujeito sem referência exterior é a apatia, diferente da ameaça da patologia neurótica do homem moderno. O indivíduo hipermoderno estaria além do conflito, pois não teria nada a transgredir, o que expressaria a depressão. A reflexão de Castel a respeito de uma dinâmica psíquica do homem hipermoderno é interessante, pois, embora claramente não se dedique a discutir no campo da psicologia, dá elementos de compreensão do sofrimento como sofrimento social.

Castel (2001) afirmou, ainda, que a expressão “suportes” do indivíduo tem caráter metafórico. Os suportes a que se refere não são necessariamente materiais. A propriedade pode se dar de forma imaterial, por exemplo, através das garantias jurídicas que, de certa maneira, cobrem ou protegem os indivíduos com benefícios. A circulação do capital financeiro, com suas mutações instantâneas e mundiais, também denota a imaterialidade da propriedade. Fundamentalmente, Castel assinala que o indivíduo não é *a priori* consistente, ou seja, somente pode ser um indivíduo através dos suportes coletivos que lhe garantam de alguma forma a condição de independência e autonomia.

Ao pensar a questão dos suportes do indivíduo, arriscando transpor para a realidades de países como o Brasil, a condição de precariedade dos sistemas protetivos, que são em grande parte efetivados através de políticas públicas, indica uma fragilidade histórica para uma ampla parcela da população, o que implica uma constituição de indivíduo vulnerável, já que, fundamentalmente, é através dos laços familiares e comunitários que esses suportes operam, ainda que com o apoio secundário dos serviços da rede pública. Essa é uma perspectiva que tem relevância quando se toma a estruturação da assistência social pelo viés

da matricialidade familiar e territorial. Dessa forma, um reconhece-se a conformação histórica dessas redes como prioritárias e muitas vezes únicas no suporte aos sujeitos, mas, ao focar essas relações que são de pertencimento como estruturantes para a proteção, podem reforçar como efeito um apagamento da problemática específica das políticas públicas do país.

Por esse caminho, analisar a produção do indivíduo contemporâneo, implica necessariamente percorrer a forma como os processos sociais engendraram as possibilidades de existência dessa condição desde a Modernidade. Silva (2005) aponta que a emergência de uma subjetividade privatizada tem íntima relação com o surgimento das ciências humanas, de forma que o homem é sujeito e objeto ao mesmo tempo, sustentado, a partir daí, um regime de verdade que deu consistência ao modo de subjetivação capitalística. A síntese dessa racionalidade funda-se no cogito cartesiano. A partir do momento em que o indivíduo se autorrepresenta, enuncia-se, como um artifício do pensamento, ele estabelece um tipo de separação com o mundo. O acesso ao real exige uma ideia de mediação – é o sentido da invenção do discurso científico no século XVII. Dá-se assim a oposição sujeito-mundo. Nessa perspectiva, a racionalidade das ciências modernas sustenta-se nessa dicotomia, que é o preceito de uma objetividade dada pela separação sujeito-mundo, que estabelece também a divisão entre indivíduo e sociedade. Esse é um tipo específico de relação entre saber e verdade, construído historicamente. Nesse modo de subjetivação capitalístico,

a invenção desses dois registros traduz, de certo modo, um procedimento esquizofrenizante próprio ao modelo capitalista cuja característica é fazer circular simultaneamente mensagens que se excluem mutuamente: ao mesmo tempo em que são divididos, criando-se uma relação de oposição entre duas séries (o individual e o social), produz-se uma espécie de amálgama entre esses dois registros, de modo a jamais se encontrar seu ponto de discernibilidade (SILVA, 2005, p.38).

Dessa forma, forjou-se uma diferenciação entre esses dois registros, viabilizando uma condição de objetividade e objetivação, ou seja, há uma impossibilidade de cisão, o que a autora denominou como uma captura característica dessas tecnologias de poder.

Silva (2005) apontou, a partir do pensamento foucaultiano, que o desenvolvimento da sociedade industrial demandou uma mudança nas formas de controle disciplinares dos indivíduos, de formatos mais visíveis, para mecanismos mais imateriais. Sendo assim,

não basta controlar os corpos por meio do seu confinamento dentro de determinados espaços fechados na tentativa de domesticá-los. O controle doravante deverá se exercer de formas cada vez mais sutis de assujeitamento, moldando nossos corpos não apenas do exterior, mas, sobretudo do interior, através de uma homogeneização dos nossos modos de pensar, agir e sentir (SILVA, 2005, p.47).

Esse deslocamento que, de alguma forma, amplia os dispositivos de poder vai sempre incidindo nas formas como foram sendo geridas as relações da composição indivíduo-social. Dessa forma, as análises de Foucault são cruciais para a compreensão da problemática do sujeito moderno na transição das sociedades disciplinares para as sociedades de controle (ou de seguridade, como as vêm nominando alguns autores). O conceito de biopolítica, desenvolvido em seus estudos sobre “segurança, população e território”, “o nascimento da biopolítica” e outros textos do mesmo período tem sido referência em trabalhos que abordam a noção de risco e de inclusão como formas de governar as populações, afirmando certas posições para o indivíduo no sistema capitalista.

Foucault (1996) coloca que a questão de “como se governar, como ser governado, como fazer para ser o melhor governante possível, etc.” (p.163) apresentou-se, de maneira mais estabelecida, no século XVI, pensada então como a arte de governar. Essa foi uma temática que surgiu, em parte, em função da instauração dos grandes Estados territoriais e de sua gestão, e também em função da Reforma e da Contra-Reforma: “movimento de concentração estatal e por outro lado de dispersão e dissidência religiosa” (p.164).

A questão de governar transborda o que até então era a problemática da soberania, que utilizava como modelo para o rei a figura do pai, governante de uma grande família (o povo). Com a expansão demográfica, o modelo da família deixou de ser central, pois emergiu um outro sujeito a ser governado: a população. A população tem outras características a serem geridas que já não seriam redutíveis à família, embora a família continue tendo sua relevância, pois é o segmento da população, assim como o indivíduo é a “célula” da família. Dessa maneira, a família segue sendo um instrumento privilegiado de governo.

Foucault (2008) analisa, ao longo de sua obra, diferentes dispositivos que trataram de modelar e modular modos de subjetivação através de relações de poder e de diferentes tecnologias de poder. No texto “Segurança, território e população” (1978), diferencia os dispositivos legal, o dispositivo disciplinar e o dispositivo da segurança. Explorou o exemplo genérico do fenômeno do roubo, situando três modalidades de como historicamente se administrou sua ocorrência “dentro de limites que sejam social e economicamente aceitáveis e em torno de uma média que vai ser considerada, digamos, ótima para um funcionamento social dado” (p.8).

A primeira modalidade para administrar a existência e a ocorrência do roubo seria a criação da lei e da punição, ou seja, o sistema legal “com sua divisão binária entre o permitido e o proibido”, que estabelece o que chamou de mecanismo jurídico. No segundo caso, cita os mecanismos de vigilância e de correção concernentes ao dispositivo disciplinar, que

acrescentam, ao exemplo binário do mecanismo jurídico, o elemento do tratamento do culpado, com todo um arsenal de técnicas (e saberes) para a eventual transformação do indivíduo: as técnicas policiais, médicas, psicológicas, diagnósticas, entre outras. A terceira forma, então, descreveu quando introduz o dispositivo de segurança.

O dispositivo de segurança, no exemplo utilizado por Foucault (2008), considera, como forma de administrar a ocorrência do evento roubo, as probabilidades envolvidas, o cálculo do custo dessa ocorrência, a média que se estabelece como ótima e os limites aceitáveis e inaceitáveis desse fenômeno. Trata-se de outra forma de gerir que não se ocupa diretamente do indivíduo, mas de algo que demanda intervenção enquanto conjunto, em termos da produção de segurança. Mesmo que essas diferentes modalidades tenham tido sua prevalência em determinados períodos históricos, segundo o autor, elas já preexistiam umas nas outras de maneira preliminar. No mecanismo disciplinar, a correção do detento também trata de coibir o risco da reincidência, o que também é segurança: “o que vai mudar, principalmente, é a dominante ou, mais exatamente, o sistema de correlação entre os mecanismos jurídicos-legais, os mecanismos disciplinares e os mecanismos de segurança” (Foucault, 2008, p.11).

Foucault (1978) demonstra, a partir da análise do fenômeno da escassez alimentar no século XVIII, toda uma dinâmica de mutação das formas de gerir algo que impactava toda a nação, que punha em risco a coesão social, já que a fome, alcançando todo o povo, gerava revoltas, o que deveria ser evitado a qualquer custo. Em função disso, apresentou formas de administrar esse acontecimento, evidenciando a migração das tecnologias jurídico-disciplinares para as de segurança. As técnicas jurídico-disciplinares propunham uma série de regramentos, de impedimentos a todo o processo de produção de cereais, da venda e da exportação, impedindo a circulação dos cereais de forma a tentar evitar o aumento dos preços, o que acarretava também aumento de salários e fome.

A problemática da escassez alimentar levou a uma discussão que acabou por instaurar o princípio de livre circulação dos cereais, como sistema de segurança, como uma nova forma de gerir a ameaça que ela representava.

Vocês podem ler o princípio da livre circulação dos cereais como um episódio na mutação das tecnologias de poder e como um episódio na implantação dessa técnica dos dispositivos de segurança que me parece característica, uma das características das sociedades modernas (FOUCAULT, 1978, p.45).

A partir do fenômeno da escassez alimentar, Foucault (1978) explicitou, ainda, como foram sendo geridas as diferentes tecnologias do poder e foi apontando as diferenciações

estratégicas e de concepção de um e outro dispositivo. Se, no formato jurídico-disciplinar, a escassez era algo a ser evitado, um mal essencial, no dispositivo da segurança, ele era tomado como algo natural, nem bom nem ruim. O objeto já não era a restrição do mercado, mas tudo o que se referia à realidade do cereal (toda sua história e possibilidade de acontecimentos). No dispositivo da segurança, as oscilações e os acontecimentos indesejáveis passaram a ser considerados, não foram impedidos, como no sistema jurídico-disciplinar, mas foi estabelecida uma série de conexões que, em última instância, anularam sua existência. Passou-se, então, para um nível de regulação: “essa concepção dos mecanismos do mercado não é simplesmente uma análise do que acontece, sendo ao mesmo tempo uma análise do que acontece e uma programação do que deve acontecer” (p.53). Para isso, foi necessário ampliar o nível de domínio, que passou a incluir todo o processo de produção do cereal, bem como toda a dinâmica do mercado, inclusive dos demais países. O comportamento dos atores envolvidos nessa cadeia também é objeto de análise.

Outro aspecto relevante que Foucault analisou nesse exemplo da instalação do dispositivo da segurança é o que trata de um fenômeno que era ao mesmo tempo coletivo e individual– a fome, que assolava populações inteiras. O princípio da livre circulação de cereais fez com que a fome já não ocorresse de forma maciça.

Uma série de mecanismos jurídicos restritivos, que tinha por objetivo impedir a escassez alimentar, não era capaz de evita-la, bem como a produzia. Com a introdução desse *laissez-faire*, o princípio da livre circulação de alimentos, a escassez alimentar passou a se autofrenar, autorregular. Então, o que se passou a ter foi “uma certa” escassez e fome para um série de pessoas, de mercados. Segundo Foucault (1978),

a escassez-flagelo desaparece, mas a escassez que faz os indivíduos morrerem não só não desaparece, como não deve desaparecer. (...) vamos ter uma cesura absolutamente fundamental entre o nível pertinente à ação econômico-política do governo, e esse nível é o da população, e o outro nível, que vai ser o da série, da multiplicidade dos indivíduos, nível esse que não vai ser pertinente, ou antes, só será pertinente na medida em que, administrado devidamente, mantido devidamente, incentivado devidamente, vai possibilitar o que se pretende obter no nível, este sim, pertinente (p.55).

Assim, Foucault apontou, no dispositivo da segurança, a centralidade do objeto população, que passou a ser o objetivo final, os indivíduos enquanto séries, multiplicidades, passaram a ter pertinência somente como intermédio ou como condição para se obter algo no nível da população. Dessa forma, marcou uma série de diferenças entre os funcionamentos jurídico-disciplinares e os de segurança. A disciplina, nas palavras de Foucault, é “centrípeta”,

funciona enquanto isola um espaço, determina um segmento, opera concentrando, restringindo. São mecanismos que regulamentam tudo, todos os detalhes, os pormenores. A disciplina opera prescrevendo tudo o que é permitido, sendo tudo o mais proibido. No sistema da legalidade, define-se tudo o que é proibido, o que não pode ser feito. É a partir da desordem que se estabelece a ordem – é uma lógica negativa.

Nos dispositivos de segurança, dá-se o contrário: a integração de novos elementos, a ampliação (dos fatores da produção, dos comportamentos, da dinâmica dos mercados, entre outras), ou seja, “trata-se de organizar ou, em todo caso, de deixar circuitos cada vez mais amplos se desenvolverem” (FOUCAULT, 1978, p.59). Os detalhes, nesse dispositivo, são considerados, incluídos como parte. O que se opera então é um olhar de maneira mais geral para ter a compreensão de como as coisas se produzem, em que ponto, de forma a poderem ser reguladas no que for necessário. A lei proíbe, a disciplina prescreve e, pode-se dizer, a segurança regula,

Poderíamos dizer também que a lei trabalha no imaginário, já que a lei imagina e só pode ser formulada imaginando todas as coisas que poderiam ser feitas e não devem ser feitas. Ela imagina o negativo. A disciplina trabalha, de certa forma, no complementar da realidade. O homem é malvado, o homem é ruim, ele tem maus pensamentos, tendências más, etc. Vai-se constituir, no interior do espaço disciplinar o complementar dessa realidade, prescrições, obrigações, tanto mais artificiais e tanto mais coercitivas por ser a realidade o que é e por ser ela insistente e difícil de dobrar. Enfim, a segurança, ao contrário da lei que trabalha no imaginário e da disciplina que trabalha no complementar da realidade, vai procurar trabalhar na realidade, fazendo os elementos da realidade atuarem uns em relação aos outros, graças e através de toda uma série de análises e de disposições específicas (FOUCAULT, 1978, p.62).

Foucault (1978) ressaltou, ainda, a correlação direta entre os dispositivos de segurança e a implantação das formas modernas da economia capitalista. O princípio da liberdade, proposto pelo Liberalismo, enquanto ideologia e política liberal, deve ser analisado, para Foucault, como elemento implicado nas transformações das tecnologias de poder: “um dispositivo de segurança só poderá funcionar bem (...) justamente se lhe for dado certa coisa que é a liberdade (...), a possibilidade de movimento, de deslocamento, processo de circulação tanto das coisas como das pessoas” (p.64).

Essa liberdade, como princípio e pilar da tecnologia de poder do dispositivo de segurança, tem seu eixo fundamental na constituição do indivíduo moderno como compreendida também por Castel. O deslocamento do governo dos homens do âmbito das prescrições disciplinares para uma cadeia mais ampla, que se apoia justamente na previsão dos deslocamentos, da circulação e do movimento, sustenta a noção de independência e de

autonomia do indivíduo. Ao mesmo tempo, quando os dispositivos de segurança tomam como problema de governo a população, estabelecem outro nível de tecnologias relativas ao coletivo, específicas e demandantes de novos saberes sociais.

A tomada da realidade operada nos mecanismos de segurança foi possível quando a espécie humana passou a ser um elemento no jogo das estratégias políticas de um Estado. Essa emergência deu-se em processo, com a produção dos saberes da Estatística, da Medicina Sanitária e da Demografia, saberes que têm a população como objeto. O ponto-chave desse processo é a instauração da norma. Garantir a vida exige mecanismos contínuos, reguladores e corretivos. A norma estabeleceu a conexão entre o controle disciplinar do corpo individual e a regulação da multiplicidade biológica, ou seja, aplica-se a um corpo, a ser disciplinado ou a uma população a ser regulamentada. A normalização respondeu à necessidade de governar a composição da população e a disciplina dos indivíduos a partir de fenômenos próprios. Esses mecanismos surgiram para atender ao ajustamento necessário dos indivíduos e de seu conjunto para novas relações de produção na metade do século XVII e do século XVIII, na gênese do estado Liberal e com as instituições centrais para essa racionalidade, como a escola, a fábrica e as ciências (DANNER, 2010).

Silva (2005) afirmou que duas características do capitalismo contemporâneo são justamente a “apropriação das forças produtivas em novas relações de produção” (p.49), que é a lógica da exploração, e a “abolição sistemática de toda relação a uma exterioridade” (p.49), compondo a lógica da inclusão. A lógica disciplinar, no movimento normativo e disciplinador, extrapola o controle sobre o espaço fechado e produz o desejo em modelos estereotipados, estimulando a subjetividade privatizada e a modelização da experiência subjetiva. No mesmo processo, os indivíduos vão sendo integrados através do controle das populações ao conjunto da totalidade. Os efeitos são de homogeneização da subjetividade e de individualização do social. Essa individualização do social foi marcada pelas argumentações científicas, tais como as da Psicologia, que, no início do século XX, pretendiam “explicar o social a partir do individual, tomando como referência a massa, a família e o grupo entendidos desde uma perspectiva centrada no indivíduo” (SILVA, 2005, p.55). Esse foi um dos elementos constituintes da sociedade de controle.

Essa processualidade histórica oferece sustenta a noção de que a subjetividade é um campo de produção, que nessa acepção, se dá em uma dinâmica permanente de relação das instituições, padrões culturais, linguagens, ciência, tecnologias e formas comunicacionais, informações, enfim, engloba a complexidade da vida social, em movimento constante de atualização, capturas e reproduções, e novas invenções incessantemente a partir da

atomização do campo social. O enquadramento em padrões dominantes e capitalísticos de vida é permanente, e impede a singularização da subjetividade. Historicamente se trata de uma mudança a partir das formas de contrato social, especialmente no âmbito dos modos de produção e do trabalho.

A existência de uma economia nacional, condição essencial da “materialidade” do “social” no século XIX, configura-se de uma forma completamente distinta a partir dos efeitos da globalização. Rose (2007), tomando como referência a realidade britânica, ao problematizar a “morte do social”, apontou que o tema da sociedade e da coesão social – centrais no surgimento da propriedade social, como foi compreendido ao longo de um século, passou radicalmente por mudanças. A proliferação de “programas liberais avançados de governo” (p.116) é heterogênea e dispersa.

Nessa perspectiva, há uma mudança na forma como estava proposto e estabelecido o contrato social. No modelo europeu central, o que organizava as relações em torno de uma contrapartida relativamente simples entre o pertencimento a certo modelo de grupo familiar, a contribuição de impostos oriundos do trabalho formal e regulado, um dado nível de consumo de bens e serviços e a oferta de seguranças sociais por parte do Estado, paulatinamente se diversifica e fragmenta-se radicalmente. Nos países periféricos, as particularidades desse tipo de contrato são bem diversas, mas os fluxos disparados nos modelos centrais funcionam como tendências que se transferem de forma a serem adaptadas, produzindo os efeitos que interessam para as flutuações do mercado.

O autor afirmou que houve também uma mudança específica ao nível dos sujeitos, pois passaram a ser concebidos como indivíduos que se tornam ativos em seu próprio governo.

E sua responsabilidade já não seria entendida como uma relação de obrigações entre cidadãos e a sociedade, promulgada e regulada graças a mediação do Estado (...). Cada sujeito estaria agora situado em uma variedade de redes heterogêneas e superpostas – de inversão e preocupação pessoal – por si mesmo, pela própria família, pela própria vizinhança, pela própria comunidade, pelo próprio local de trabalho (ROSE, 2007, p.117).

Nessa direção, Rose (2007) sugere que há uma tendência de transferência na linguagem captada pela lógica de mercado do que foi o “social” para o Estado Social, muito caracterizado, pode-se dizer, como um bloco, como um coletivo totalizado na figura da nação, para uma outra instância menor e específica, que é a “comunidade”. Dessa forma, a comunidade passaria a ser um novo território de gestão da existência individual e coletiva:

“uma nova superfície ou plano em que as relações micro morais entre pessoas são conceitualizadas e administradas” (p.118). Essa transferência, em termos de linguagem, aponta uma questão política importante ao despotencializar o papel do Estado na obrigação de prover direitos e limita a compreensão dos processos de precarização ao interpretar o território como comunidade geográfica, como o local onde as intervenções devem ser feitas.

No processo de fragmentação do que era tido como base das relações e mesmo de unidade social, há um deslocamento do que a comunidade significava. Se, no período de 1960 a 1970, a “comunidade” destacava-se como possibilidade de resgate de uma identidade perdida em função da cultura de massa e o Estado Social era tido como tutelador e controlador, a comunidade passou a configurar, para determinados setores, como a polícia, um espaço de recortes sobre conjuntos problemáticos. Concomitantemente, as comunidades passaram a ser objeto de estudo dos *experts*, sendo estudadas, mapeadas, classificadas, documentadas e interpretadas. Tratou-se do “surgimento da comunidade como um antídoto alternativo válido, inclusive, como cura para os males que o ‘social’ não teve resposta, e mais, para os males do próprio ‘social’” (Rose, 2007, p.119).

A proliferação das comunidades produziu então um efeito de destotalização do “social”, que, de alguma forma, era tido, apesar de seus diferentes estratos, como um território unitário. As comunidades, por sua vez, podem ser morais (étnicas, religiosas, ecológicas, feministas), de estilo de vida, de militâncias diversas (de problemáticas específicas) ou mesmo virtuais, que não se definem nem em espaço nem em tempo, mas por identificações. Esse processo, para Rose (2007), implica uma importante mutação ética, pois, sob o signo da comunidade, o sujeito passa a ser interpelado como sujeito moral, relativo à sua conduta no que se refere às prerrogativas da comunidade com a qual tem laços de pertencimento. Há uma particularização da conduta moral. No mesmo caminho, a identificação que se dava pela cidadania nacional fragmenta-se na identidade pessoal.

A reconfiguração do “social” para a “comunidade” que Rose (2007) analisou implica uma diversidade infinita de novas estratégias de gerir os processos coletivos, atravessados então pelo aspecto individual. Cita, como exemplo, nos países de economia central, a questão da proteção, que pertencia ao Estado em “nome de todos os cidadãos”, através de medidas universais diretas, que abrangiam desde sistemas de proteção social à segurança pública. A segurança passou, então, a ser deslocada para as comunidades ou para os indivíduos, objetivada nos condomínios cercados e policiados, nas seguranças privadas, nos sistemas de monitoramento por câmeras – ou seja, a comunidade assume (forçosamente ou não) a responsabilidade sobre sua própria saúde, proteção, riqueza, segurança, entre outras. Cabe,

então, também à comunidade, o lugar de “comunidade de risco”, ou seja, as condutas individuais que implicam os riscos a serem prevenidos ou evitados. Há uma implicação de lógicas de inclusão e exclusão, de responsabilização e autonomização (p.124). A comunidade, na análise de Rose, seria uma das unidades possíveis de gestão dos riscos, como posto por Castel (1987).

Assim, Rose (2007), bem como Castel (2001), caracteriza o processo de despreendimento da relação econômica com o “social” em esquemas que se tornaram fragmentados e reestruturados de acordo com um suposto agente – o mercado: “o governo econômico havia de ser dessocializado em nome da maximização do componente empreendedor de cada indivíduo” (ROSE, 2007, p.129). Para aqueles que Castel (2001) definiu como proprietários e Rose (2007), como incluídos, cabe “empreenderem a própria vida”, através de um conjunto heterogêneo de escolhas civilizadas e de dispositivos para a promoção do estilo de vida via consumo incessante. Os desfiliaados, marginalizados, nos termos de Rose (2007), entende-se que não estão filiados a nenhuma comunidade “civilizada” por não terem capacidade para gerirem a si mesmos como sujeitos. Podem pertencer a “anticomunidades”, cuja moralidade ou estilo de vida é uma ameaça ou problemática para a sociedade.

Nesses novos termos de contrato social, pautados pelo coletivo através das comunidades e não do “antigo social”, a categoria risco ganha uma relevância estratégica. O pensamento do risco teria nascido durante o século XIX, como uma forma de entender e atuar sobre a desgraça, com o intuito de trazer o futuro ao presente de forma calculável por meio da racionalidade estatística e a partir das leis coletivas. Se a noção de risco baseou as sociedades no esforço de coletivizar sua previdência através das proteções sociais, hoje viveríamos em um novo prudencialismo, em que os sujeitos são pessoalmente convocados a se cuidarem. Obviamente, há uma infinidade de ofertas no mercado de proteções pessoais, em meio a uma ansiedade estimulada a respeito das inseguranças do destino. Segundo Rose (2007),

as éticas de maximização do estilo de vida, acopladas com uma lógica onde alguém deve ser acusado ante qualquer acontecimento que ameace a qualidade de vida de um indivíduo, gera um imperativo implacável de gestão do risco, não somente em contratar um seguro, mas também por meio da gestão diária do estilo de vida, das opções de lugar para viver e ir às compras, do que comer e beber, da gestão da tensão nervosa, de como exercitar-se e assim sucessivamente (p.132).

Se, para os “incluídos”, estende-se uma série de investimentos sobre a conduta, para os não incluídos, para os indivíduos pela falta, uma série de outros imperativos são colocados. A

noção de direitos do Estado Social havia unificado, em termos políticos, uma série de classificações e de diagnósticos que mais ou menos definiam critérios de acesso e elegibilidade para a assistência do Estado.

A partir de 1970, nos Estados Unidos, uma mudança sintetiza a passagem de uma “visão social quantitativa contínua em níveis de civilidade” para uma distinção qualitativa: o surgimento dos “infraclasse”. Os “infraclasse” seriam sujeitos e grupos dependentes da assistência social, incapazes de assumir sua responsabilidade como cidadãos por causas psicológicas e outras deficiências pessoais. A proliferação dessas populações, que se definem por suas dificuldades particulares, passou a exigir intervenções e especialistas cada vez mais específicos com todo o respectivo aparato institucional. Assim, deu-se um grande campo para a gestão da pobreza, por meio da gestão do risco:

um tipo particular de ação social que consiste em cobrir um vasto campo de intervenções, dedicando-se cada vez a alvos específicos: doentes mentais, toxicômanos, deficientes, crianças em dificuldade, mulheres surradas, mães solteiras, alcóolicos, delinquentes, etc. Face a essa diversidade, poder-se-ia ter a impressão de estar na presença de um empirismo sem doutrina que responderia golpe por golpe e sempre *a posteriori* a desafios exteriores (CASTEL, 1987, p.123).

Castel (1987) caracterizou minuciosamente a gestão de riscos como o processamento de “fatores” que indicam a probabilidade maior ou menor da ocorrência de comportamentos indesejáveis. A correlação de fatores independentes pode aumentar o risco (mãe solteira, também estrangeira, sem emprego, por exemplo). A atuação esperada a partir da identificação de risco é, primeiro, vigiar. A vigilância é feita através de correlações estatísticas: “desconstroem o sujeito concreto da intervenção para recompô-lo, a partir de uma configuração de elementos heterogêneos” (p.126). Posteriormente, esses sujeitos, remontados a partir de suas problemáticas “manifestas”, passam a ser objeto das intervenções, na maioria das vezes, materializadas nas políticas públicas.

De modo semelhante, conforme Rose (2007), cada profissional do trabalho social passou a ser responsabilizado, senão pela cura ou reforma de seus clientes, pacientes ou termo similar, pela administração de intervenções segundo uma lógica de minimização de riscos. Se, em um primeiro plano, houve uma inflação da necessidade dos poderes técnicos sobre a administração das problemáticas particularizadas, como fundo, encontrou-se um sistema complexo que gere as economias da gestão de riscos, em que o trabalho técnico é uma terminalidade, fundado em uma profunda dessocialização do “social”. De acordo com Castel (1987),

a análise da cultura psicológica desemboca assim nessa terra de ninguém, onde as fronteiras entre o psicológico e o social se embaralham porque uma sociabilidade programada por técnicas psicológicas e relacionais representam o papel de substituto de um social em crise (p.168).

Quando Castel problematiza o papel da psicologia nessas estratégias de gestão dos riscos, protagoniza na psicologia um conjunto de intervenções que se dirigem, em última instância, ao indivíduo e ao seu universo relacional – suas comunidades, apontando o deslocamento do “social” como território político coletivo.

Nesse sentido, as análises que Castel e Rose elaboraram, relativas às realidades de países de economia central, são relevantes enquanto processos que globalmente produzem ressonâncias e diretrizes em termos de tendências para os países periféricos. As políticas sociais no Brasil sofreram e sofrem a pressão neoliberal que propõe modelos e estratégias da matriz residual, justificando, por meio de um discurso conservador, proposições de gestão da pobreza. O esfacelamento de uma certa concepção de social, que era tomada como o conjunto da sociedade de um país, por exemplo, para uma dispersão que reagrega os laços de pertencimento a comunidades, impacta diretamente em uma diretriz de desresponsabilização do Estado na provisão de direitos básicos.

A dimensão de imbricamento do social e da condição de indivíduo apresenta uma aproximação com questões cruciais da Política de Assistência Social e da implementação do SUAS. A perspectiva de produção de autonomia, no viés da emancipação política, pressupõe um “indivíduo” capaz de exercer sua cidadania, constituída pela condição de acesso a direitos e a responsabilidade sobre o mundo em que vive. A posição positiva desse indivíduo somente se concretiza na interdependência, no suporte coletivo. Neste ponto é possível localizar a politização necessária das práticas na Assistência Social, previstas e debatidas até o momento e frequentemente fragilizada no sentido de reencapsular a Assistência Social como provedora simplória de benefícios para a população “carente”.

Nessa perspectiva, Yazbek (2008) confirma a necessidade de “atribuir centralidade aos usuários da assistência social” (p.19) no sentido de efetivamente conhecer essa população e respeitá-la e também de trabalhar no sentido emancipatório, superando o ponto de vista exclusivamente individual, buscando novas formas do trabalho coletivo, é um dos desafios de longo prazo na construção do sistema.

A caracterização da “nova individualização”, que Castel (2001) analisou, deixa ver o terreno cultural e subjetivo que se coloca como desafio para a oferta de serviços da Assistência Social. A proposta de fortalecimento de vínculos e de garantias que a PNAS

preconiza confronta-se francamente com o desenho de um indivíduo responsável pela condição de “sua” desigualdade.

Nesse caminho, analisar o percurso dos sentidos em torno dos destinatários da assistência social pode ser tomado por outro ângulo por meio da caracterização que Castel propôs sobre o indivíduo “por falta”, uma vez que essa condição de individualidade se dá não por uma relação de “exclusão”, mas por suportes sociais precários, insuficientes, que não compõe o básico, nem no aspecto da sobrevivência material nem no sentido das relações sociais enquanto direitos políticos, culturais, de informação, de convivência, entre outros.

A CONSTRUÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Assim como caracterizar a proteção social remete à análise de um processo histórico que revela a disputa de interesses e a composição de diferentes matrizes conceituais, uma aproximação com a temática da assistência social também exige uma problematização em relação à sua historicidade e às divergências que a constituem.

No campo da assistência social, como referido no capítulo que discute a construção do problema de pesquisa, a criação do Conselho Nacional de Serviço Social¹¹, por meio do Decreto-Lei nº 525, de 1º de Julho de 1938, foi um marco institucional inicial. O CNSS funcionava como órgão de cooperação do Ministério da Educação e Ministério da Saúde, avaliando as entidades e as organizações da sociedade civil com ações de “amparo social”, para fins de destinar recursos financeiros.

O contexto político de fundação do CNSS era o da ditadura do Estado Novo do Presidente Getúlio Vargas, instituído através de golpe de Estado em 1937. Esse período é considerado o segundo momento da Era Vargas, que vai de 1930 a 1945. As características principais desse governo eram a centralização do poder, porque extinguiu o pacto de autonomia dos estados do país e por causa do nacionalismo, do anticomunismo e do autoritarismo. A transformação produtiva, nesse momento, deu-se aliada ao modelo populista, que teria facilitado o projeto de desenvolvimento industrial, acelerando o crescimento econômico e o uso de recursos por meio de um plano racional e do forte aumento de infraestrutura. É relevante destacar a relação direta e o contexto de práticas de subvenções governamentais à iniciativa privada, voltadas à assistência aos pobres por meio de obras confessionais e filantrópicas.

¹¹ Documento nº 1 do quadro geral dos documentos (APÊNDICE A).

Ainda na Era Vargas, em 1942, deu-se a criação da LBA (Legião Brasileira de Assistência¹²), voltada a atender as famílias dos pracinhas da segunda Guerra. Esse foi o início de outra marca clássica do campo assistencial: o primeiro-damismo. O trabalho da LBA foi capitaneado por Darcy Vargas, esposa do presidente. Inicialmente, os estatutos da LBA foram registrados como associação no Ministério da Justiça e Negócios Interiores. O trabalho da LBA era estruturado em ações de voluntariado (Programa de Voluntariado), direcionando-se também para as famílias de operários e às regiões onde já se consolidavam concentrações de pobreza, inclusive nos centros urbanos, fruto da industrialização da época.

A multiplicação de demandas sociais sob a ideologia do populismo de Vargas passou a ser suprida pela assistência compartilhada com a sociedade civil. Conjugam-se também o crescimento industrial e a urbanidade com a tensão das questões sociais crescentes e com uma assistência social prestada via voluntariado. O Decreto-Lei nº 4.830, de 15 de outubro de 1942, definiu uma contribuição especial gerada pelas caixas e pelos institutos de pensão a serem pagas pelos empregadores e também da União para os fundos da LBA. Assim, a LBA constituiu, por um longo período, a agência central de articulação de ações assistenciais, com atendimentos em saúde, educação e assistência.

Mais adiante, já no período da ditadura militar, em 1969, a LBA passou a ser uma fundação ligada ao Ministério do Trabalho e à Previdência Social (Decreto-Lei nº 593, de 27 de maio de 1969¹³, e Decreto nº. 65.174, de 16 de setembro de 1969¹⁴). Nesse período, já existe a busca de referência técnica no serviço social. Os projetos econômicos do governo militar eram transformar o país em potência internacional. Houve, inicialmente, grande crescimento, a política de substituição de importações teve impacto, mas, no final dos anos setenta, apresentou o esgotamento do “milagre econômico”, com inflação e desequilíbrio nas contas externas. Sob repressão e autoritarismo, o discurso militar era populista, baseado na “Lei de Segurança Nacional” e prometia a “integração com segurança” e o “desenvolvimento com segurança”. A retórica em torno do chamamento para as ações de voluntariado, tanto do período de 1942 quanto da ditadura militar, era do compromisso “moral e cívico”, em nome da soberania nacional e dos sentimentos pátrios do corpo de voluntariado (ARAÚJO, 2008).

Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, uma secretaria específica de Assistência Social foi instituída, com o intuito de organizar ações de combate à pobreza, pois as mazelas da questão social estavam muito recrudescidas. Uma

¹² Documento nº 2 do quadro geral dos documentos (APÊNDICE A).

¹³ Documento nº 3 do quadro geral dos documentos.

¹⁴ Documento nº 4 do quadro geral dos documentos.

série de programas foi criada, tais como o MOBREAL, voltado à alfabetização; o BNH para a construção de casas populares; e o PRONAM, direcionado à complementação alimentar. Foi um momento em que o Estado precisou da assistência social como instrumento para mediar as relações sociais de produção. Ainda assim, eram programas segmentarizados, fragmentados e desintegrados, obviamente, sem caráter de autonomia para a clientela.

Uma série de setores sociais, que, inicialmente, apoiaram o golpe da ditadura militar, ao longo do processo, foi compondo a resistência, com mais força a partir dos anos de 1970. Como a repressão contava com patrulhas permanentes e com agentes infiltrados nas entidades, a Igreja Católica, por meio de Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), de associações de bairro e de clubes de mães, acolheu os grupos de resistência dos sindicatos, do movimento estudantil e dos demais atores da esquerda política. O discurso do governo era de combate “à subversão” e de “abertura democrática controlada”. A eclosão de greves gerais, que mobilizaram os operários em várias grandes cidades no final dos anos setenta, provocou a criação da Lei de Greve da Ditadura. Além disso, em paralelo, houve fortes restrições macroeconômicas, os fluxos migratórios seguiam intensos e a característica populacional já não era de predominância rural, mas urbana. A demanda de bens e de serviços já era outra e a precariedade de absorção dessa população no processo produtivo era grande e problemática.

Em meio a essa movimentação política, o governo do presidente Figueiredo convocou a população, através da LBA, a dedicar uma grande ação de voluntariado para atender a “32 milhões de brasileiros” marginalizados. Apelava para “cidadãos de boa vontade” e para os valores patrióticos. Eram ações estratégicas, mas pontuais. Reeditava, através do PRONAV/LBA (Programa Nacional de Voluntariado)¹⁵, o programa de voluntariado de 1942¹⁶.

A partir dos anos de 1980, as mobilizações sociais pela abertura política multiplicaram-se, ampliaram-se e se fortaleceram em muitos setores. As discussões avançaram também como revisão crítica dos conhecimentos científicos, dos modelos de ensino e aprendizagem, da pertinência política das formações acadêmicas e profissionais, das formas de organização social e das bases de poder em amplo sentido. Em 1983, formou-se, no Congresso Nacional, uma comissão nacional pró-diretas (Diretas Já!). Mesmo assim, a

¹⁵ O documento nº 9 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A) traz o registro dessas ações. O documento nº 37 do mesmo quadro apresenta um projeto em proposta preliminar de implantação de um centro de convivência desse programa.

¹⁶ O documento nº 12 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A) ilustra com extratos históricos os 50 anos do trabalho da LBA, possibilitando a apreciação dos sentidos que, no momento de publicação daquele informativo, sintetizavam a caminhada da instituição.

abertura foi regulada e vigiada, sem que mudanças significativas ocorressem, senão o fim do sistema militar no governo.

Tancredo Neves e José Sarney foram eleitos em 1985, através de voto indireto pelo Colégio Eleitoral instituído pelos militares. Tancredo Neves adoeceu e faleceu, nem tomou posse da presidência, assumindo, então, José Sarney. Nesse processo, identifica-se, dentro da produção interna da própria LBA, um debate muito intenso sobre a política assistencial brasileira¹⁷, incorporando um arcabouço crítico e contando com a construção de pensadores, de docentes e de pesquisadores que, posteriormente, foram a base da formulação da proposta constitucional de assistência social e, posteriormente, da implantação do Sistema Único de Assistência Social.

Um documento bastante significativo dessa problematização no campo da assistência social foi o livro “LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira”¹⁸, de Sposati e Falcão, publicado em 1990. O livro é produto de uma pesquisa encomendada pela Fundação Legião Brasileira de Assistência ao Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social, da PUC-SP, desenvolvida em cinco superintendências regionais da LBA (Amapá, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul). O trabalho da pesquisa-ação foi extenso e múltiplo, trabalhando com gestores, trabalhadores, entidades prestadoras e usuários dos serviços. Este estudo foi o resultado de um encontro de técnicos da Fundação de onze superintendências estaduais, visualizando a necessidade de reposicionamento junto à população que atendiam, “superando formas paternalistas, tecnicistas e autoritárias”.

Os resultados desse trabalho são relevantes, pois articulam, desde as leituras internas da instituição, as conjunturas que compuseram o campo da assistência social no país até o período abarcado (1989). Quanto à questão da identidade da Fundação, situam que o histórico financiamento parco para o trato da miséria no país tinha expressão na baixíssima efetividade dos serviços existentes e que, dessa forma, a Fundação LBA tinha ganhado notoriedade, mas não identidade e credibilidade. O argumento para essa conclusão era a migração entre ministérios, sinalizando a condição de um não lugar no conjunto de políticas de Estado, situando a LBA como “esforço solidarista de assistência da sociedade civil e Estado” (SPOSATI, FALCÃO, 1989, p.37). Também apontaram que a identidade da LBA tinha sido “marcada pelo atendimento de um usuário específico – o pauperizado” (p.39).

¹⁷ Os documentos n.º. 5, 6, 8 e 10 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A) ilustram esse movimento.

¹⁸ O documento n.º 10 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

A revisão da história da LBA que a pesquisa fez já apontava os processos de modernização em ações da Fundação, que acabavam convivendo com os modelos anteriores que não foram extintos. Demonstrou também que o usuário ou destinatário dessas ações não era um interlocutor, lugar, quando muito, ocupado pelas entidades assistenciais. Também apontou o ocultamento das demandas em clientelas, instalando a “população-alvo”. As ações acabavam tendo um fim em si mesmas.

Não se pensa num ‘todo’ dos que necessitam. Na efetivação daquela lógica criam-se critérios de seleção. Por exemplo, não se trata de atender a criança que não possui meios de subsistência, mas, neste grupo, aqueles com X idade, morador em tal condição, cuja mãe trabalha ou não, enfim, os chamados critérios de elegibilidade (SPOSATI; FALCÃO, 1989, p.45).

A setorização das demandas, tradicional na Fundação LBA, efetivava-se na forma de articulação dos programas e das atividades por grupos populacionais: assistência materno-infantil, famílias e pessoas com problemas de subsistência (os necessitados), grupos especiais (portadores de deficiência física ou mental) e aqueles voltados para a população economicamente ativa com pouca ou nenhuma inserção no mercado de trabalho (inclusão produtiva). A partir de 1985, sobrepôs-se a articulação em torno de dois objetivos – ações de apoio ao cidadão e à família e ações de apoio ao desenvolvimento comunitário e institucional. Eram atenções diferenciadas entre individuais e coletivas e não por necessidade. Do segundo objetivo, desdobrou-se o processo para a descentralização e a municipalização de ações. Mas o largo papel executivo da LBA (mesmo que por ação indireta) foi um dos impedimentos para que se constituísse como liderança para a implantação de projetos interinstitucionais, afastando-a de um papel mais normativo. Somava-se a isso a centralização de recursos e a baixa capacidade de avaliação de qualidade (colocada na supervisão técnica e na fiscalização do usuário), o que foi apontado como elementos da baixa efetividade das ações. As autoras sinalizam, no livro, que a LBA era “uma e muitas”, com facetas nacional e regionais, e com um papel importante a partir de seu acúmulo de experiências no que veio a ser a proposição de um sistema nacional de assistência social.

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal¹⁹, que passou a vigorar a partir de cinco de outubro daquele ano, ainda que na dependência de leis complementares para que pudesse se efetivar (mais de quatrocentas leis eram necessárias). Com a nova constituição, a assistência social galgou o lugar de política pública, com *status* de direito garantido pelo

¹⁹ Documento nº 7 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A);

Estado. A Lei Orgânica da assistência social, contudo, só foi instituída em 1993²⁰, no governo de Itamar Franco. Houve uma tentativa de instituição anterior, no governo de Fernando Collor de Melo, mas o presidente vetou o projeto de lei²¹, argumentando que sua execução era inviável. Ainda no governo Collor, a LBA foi exposta na mídia com uma série de escândalos com denúncias de desvios de verbas que envolviam a primeira dama, Rosane Collor, que presidiu a fundação nos anos de 1990 e 1991.

Em 1995, foi extinto o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Naquele ano, aconteceu a I Conferência Nacional de Assistência Social²². Nessa primeira conferência, debateu-se sobre a condição de direito e sobre o dever do Estado em sua garantia, enquanto política que “dava os primeiros passos” em sua nova institucionalidade.

Pereira, em um texto de 1995, alertava para os “falsos dilemas da assistência social”. Apontava, naquele período, para uma fragilidade que se referia a um quase inexistente tratamento da assistência social no âmbito teórico e político, embora, desde 1980, estivesse internacionalmente sendo debatida como alternativa para a dita falência do Estado de Bem-Estar e de suas modalidades na Europa da década de setenta. Mas, ainda assim, a assistência social permanecia em uma condição de lateralidade enquanto política pública. A autora avalia que, se, no keynesianismo, o papel dessa política era “garantir os mínimos sociais, associado às políticas de pleno emprego e de extensão universal de serviços sociais” (Pereira, 1995. p.9), no neoliberalismo, por eleger uma proteção social pública de caráter residual-seletiva, a assistência social teria “uma função meramente compensatória e marginal aos propósitos de recuperação econômica” (p.10).

Em função disso, Pereira (1995) criticou o uso histórico da assistência social pelo que aparentava ser, pela cristalização da palavra, designando conotações problemáticas conceitualmente, sendo inclusive pejorativas. De acordo com Pereira (1995),

²⁰ Documento nº13 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A). Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social.

²¹ Documento nº11 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A);

²² Documento nº 15 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A). Relatório de deliberações.

Por esse prisma [pelo tradicional uso político que fazem dela], a assistência social é vista como um ato uniforme, mecânico, espontaneísta e pontual (ou provisório), movido pela urgência pragmática de preencher paliativamente lacunas deixadas pelo processo desigual de distribuição de bens, serviços e direitos numa sociedade dividida em classe. (...) eis porque, diferentemente das demais políticas públicas, a assistência social passou a ser concebida e requerida como uma ação que se organiza e funciona não em torno de uma *problemática*, de uma *proposta* ou de um serviço, mas de uma *clientela*. É a presença renitente de uma clientela excluída da atenção sistemática do Estado e da sociedade que a justifica; mas, incoerentemente, como de regra, ela não se rege por uma *problemática* e não tem proposta e nem serviços especializados a oferecer, não são, na visão corrente, as necessidades apresentadas por essa clientela que a determinam e a definem. São os recursos disponíveis (p.11).

Percorrendo e analisando o que chamou de “negligência analítica”, Pereira (1995) aponta questões fundamentais da assistência social no período anterior à implantação do Sistema Único de Assistência Social, que possibilitam compreender a dimensão das heranças conceituais problemáticas e dos avanços que foram conquistados. Nesse sentido, apontou equívocos estruturais na definição da assistência social, a começar pela relação de autoimplicação com a pobreza, justificativa de sua existência. A impropriedade estaria na consideração da pobreza como “um fenômeno uniforme que homogeneíza difusamente as ações assistenciais” (p.16). Uma conceituação de pobreza, que não considerava suas multideterminações e complexidades, suas diferenças em termos de países e, por consequência, os aspectos que diferenciam os modelos de atenção em termos de provisão básica ou mínima, era um exemplo de tratamento simplista e desqualificado dessa política.

Pereira (1995) diferenciou, então, dois conjuntos de equívocos na conceituação de assistência social: equívocos substantivos e equívocos metodológicos. Quanto aos equívocos substantivos, citou a tomada da assistência em antítese às categorias política social, direito de cidadania, promoção social e trabalho remunerado. Se essas categorias tivessem efetividade prática, a assistência social seria teoricamente dispensável, o que a coloca, em princípio, em posição de antagonismo com estas e não de reciprocidade.

Para a autora, essa condição afirmava a assistência social como “um arranjo de compensação parcial e provisório de injustiças e de deficiências políticas setoriais” (p.18). A perspectiva de provisoriedade roubava da assistência social o sentido de política: com uma proposta, com sistematicidade, continuidade, previsibilidade e com financiamento estimado e alocado, garantido por lei. Assim, ficava à mercê do grau de ineficácia das demais políticas e da capacidade de gestão de quem localmente tinha seu comando. Essa precariedade mantinha

historicamente a assistência social não como um direito de cidadania (como os direitos civis e políticos), mas como “direito de receber”²³, o que a propunha

como uma ação que não promove, porque não libera o pobre de sua condição de privação. Pelo contrário, ela o estigmatiza e o aprisiona no que se convencionou chamar de ‘armadilha da pobreza’. Daí sua falsa incompatibilidade com o processo de promoção social” (PEREIRA, 1995, p.19).

A tendência neoliberal que, desde de 1970, tende a restringir a proteção social a políticas de caráter cada vez mais seletivas, através de critérios de menor elegibilidade e de testes de meio (formas de controlar e comprovar rigorosamente a pobreza) também foi esvaziando a assistência social de uma função básica de inclusão social. Conforme Pereira (1995), ao contrário de afirmações de que as políticas sociais viriam se “assistencializando”, o que vinha acontecendo é que, por influência de um novo darwinismo social, as políticas públicas sofreram uma “desassistencialização” com privatização e focalização de serviços e benefícios.

A oposição da assistência social ao trabalho remunerado também mereceu observação. Nessa falsa antítese, foi afirmado que, se houvesse emprego para todos, não seria necessário existir a assistência social. Sendo assim, a assistência social é tolerada somente “se não ferir a ética do trabalho e não transformar o pobre em beneficiário privilegiado” (PEREIRA, 1995, p.22). Contudo, ainda que prover alguma assistência tivesse um sentido desmercadorizável (por que não visa lucro), provê-la afirma a posição do beneficiário da assistência social em uma condição de indignidade, já que a condição de trabalhador é tida como nobre.

Quanto aos equívocos metodológicos naquela análise, Pereira (1995) problematizou a adoção da conceituação de pobreza como pobreza absoluta ou extrema e não a de pobreza relativa ou de desigualdade social. A consequência de considerar a pobreza absoluta para o planejamento da assistência social era justificar e priorizar ações emergenciais, “que suprem paliativamente (quando suprem) carências profundas” (p.24). A autora afirmava que a assistência social, nesse caso, não iria reverter um quadro de privação extrema, mas assim se legitimariam mecanismos de restrição da demanda pelos benefícios e serviços assistenciais, já que se restringem os gastos nessa área e se privatizam as políticas públicas.

²³ P. A. P. Pereira (1995) cita a separação da assistência social em relação às demais políticas sociais, na política de educação, por exemplo, em que a oferta de merenda escolar e de material escolar eram tomadas como ações de assistência, mas as bolsas de estudo não. As primeiras atendiam meramente às necessidades imediatas e tangíveis. A segunda fazia referência ao desenvolvimento de potencialidades humanas, um investimento para longo prazo, e, por isso, tratava-se de uma questão maior do que de assistência social.

A partir dessa condição, que historicamente marcou a constituição dessa política nesse lugar de precariedade, de submissão paliativa de demandas, criticamente descrita e analisada por Pereira (1995), revela-se o traço da estigmatização – a assistência social sendo altamente seletiva em critérios de elegibilidade, de maneira a ajustar-se à disponibilidade de recursos que lhe couberam. A pesquisadora, além disso, apontou para a utilização de uma linha de pobreza que se estabeleceu no princípio da menor elegibilidade, somado ao cultivo do estigma por meio da cultura do controle das possíveis fraudes e dos testes de meio (de comprovação da pobreza extrema), que tendem a produzir uma retração da demanda para a assistência social que de fato deixa os pobres à mercê da insegurança social. Como consequência, produziu-se uma naturalização da ideia de que os beneficiários da assistência social devem conformar-se com as limitações dos recursos que são oferecidos, o que é uma forma conveniente de perpetuar essa precariedade orçamentária.

A esse conjunto, somava-se a insuficiência de informações sobre os serviços e sobre os benefícios prestados, a intermitência da distribuição e da oferta, as condições de atendimento ruins e o preconceito e a prepotência no trato com os usuários, práticas muitas vezes corriqueiras no atendimento à população pobre, de maneira que o estigma se reforça.

Pereira (1995) demonstrou, então, a partir dessas conformações históricas da assistência social, sua condição de suscetibilidade política, dependendo da dinâmica mercado-Estado-sociedade que se apresenta.

Por fim, a assistência social não tem uma única função, que, por si só, possa defini-la, e nem é uma política formulada exclusivamente pelo Estado. Vários estudos demonstram que, dependendo do modelo de bem-estar adotado – residual ou institucional, a assistência social pode funcionar tanto para ampliar como para restringir direitos, sendo que a participação da sociedade é fundamental para assegurar a primeira alternativa (PEREIRA, 1995, p.28).

A partir desses “dilemas” conceituais e, portanto, políticos da análise da história da assistência social, Pereira (1995) sugeriu uma redefinição do eixo analítico da assistência social, o que contribuiu, juntamente com outros autores e com outros posicionamentos, para a construção da base conceitual do SUAS. Essa base conceitual destacava a substituição do conceito de pobreza absoluta pelo de pobreza relativa, o que deslocaria o atendimento somente dos considerados miseráveis para os que, de qualquer forma, estivessem em condição de desigualdade na pirâmide social. O horizonte em questão seria transformar a situação de atendimento de uma “clientela-limite, fabricada perversamente” (p.29), para o atendimento das necessidades sociais efetivamente.

A mudança de parâmetros sugerida por Pereira (1995) implicaria o movimento de aproximação da assistência social com o conjunto das políticas sociais e econômicas na perspectiva de um projeto mais amplo de proteção; também implicava problematizar a redistribuição de riquezas entre as classes sociais; o aprofundamento do conhecimento das questões socioeconômicas dentro do campo da assistência social; o planejamento dessa política, contando com a “sistematicidade, continuidade e previsibilidade das ações e dos recursos” (p.29) orçamentários; o estabelecimento das garantias legais do direito a essa proteção; e a qualificação técnica e científica para a gestão e o planejamento dessa política, desde o diagnóstico e da definição de prioridades frente à complexidade das desigualdades sociais.

As características específicas dessa política, naquele momento, na análise de Pereira, deveriam contemplar os seguintes aspectos: ser genérica na atenção e específica nos destinatários (o que a diferiria de demais políticas setoriais, genéricas nos destinatários e especializadas na atenção); voltada para o atendimento das necessidades sociais básicas; desmercadorizável, já que não se guiaria pela lógica do mercado e por contrapartidas financeiras; universalizante, ao recolocar um público excluído de volta ao acesso a direitos e a outras políticas setoriais, reforçando o caráter universal delas. Para isso, deveria assumir um caráter progressivo (impedindo a transferência de renda da base da pirâmide social para o topo), preventivo e não somente compensatório e corretivo; redistributivo (e não apenas distribuindo recursos acumulados); e ser não contratual, ou seja, não exigir contrapartidas, especialmente financeiras.

Com esse conjunto de análises que delineavam a assistência social em termos de concepção e com alguns contrapontos fundamentais na perspectiva de direitos que Pereira (1995) apontava, há 22 anos, tem-se analisadores relevantes para refletir sobre as formulações após a operacionalização da política de assistência social, a partir da implantação do SUAS e dos cenário político de disputa em que modelos supostamente superados para a assistência social retomam fôlego com novos arranjos.

No princípio dos anos de 1990, havia um conjunto de mobilizações, de estudos e de publicações que contribuíam e apontavam aspectos críticos da proteção social no Brasil e da condição da assistência social. Em 1995, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) extinguiu a LBA, conforme indicado na I Conferência Nacional. O governo de FHC, entretanto, foi alinhado aos interesses da elite e de diretrizes internacionais do “livre mercado”, de forma que, embora a Constituição afirmasse uma democracia com garantia de direitos, o governo encaminhava ações subvertendo o estabelecido na Conferência,

executando corte de gastos com políticas públicas entre outras orientações do Consenso de Washington²⁴ de 1989.

Extinta a LBA, o presidente Fernando Henrique Cardoso implementou o Programa Comunidade Solidária, que foi o terceiro programa nacional de voluntariado (ARAÚJO, 2008). Era um programa nos moldes da noção de solidariedade proposta na linha neoliberal, em que o Estado se retira da primazia na área social e que o discurso solidário se alia ao humanitário, esvaziado de conteúdo ético-político, tornando opacas as marcas de expressão da questão social.

Esse é um elemento importante, porque se trata de uma perspectiva que permanentemente habita e disputa a assistência social enquanto campo político. A solidariedade neoliberal é uma solidariedade que socializa a desigualdade social com a sociedade como vulnerabilidades inerentes aos ciclos de vida ou a desvantagens pessoais. Apresenta-se como uma colaboração de uma classe social para outra, utilizando a retórica tão propagada da “responsabilidade social”. Dessa forma, desconfigura o Estado como responsável pela oferta de políticas que distribuam a renda e a riqueza produzidas e sustentem a proteção social.

O Estado torna-se contraditório quando estimula a ação social das organizações não governamentais e a presença do voluntariado, e o faz por persuasão, promovendo o encontro de interesse através da retórica da solidariedade, mas de uma solidariedade impregnada, na cultura brasileira, de abnegação e de doação, mesmo quando a coloca no mercado, no terceiro setor (ARAÚJO, 2008, p.173).

Assim, ainda que houvesse uma árdua caminhada em direção à responsabilidade do Estado pela garantia de direitos, a diretriz que pautou um programa nos moldes do Comunidade Solidária mostrava a disputa de uma prática tradicional da cultura assistencial, que passava ao largo das políticas propostas pela seguridade social, contrariando a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

O percurso até a institucionalização do SUAS passou pela realização da II Conferência Nacional de Assistência Nacional, em 1997²⁵, pela de Política Nacional de Assistência Social,

²⁴ O Consenso de Washington, como ficou conhecido, foi um encontro convocado pelo *Institute for International Economics*, que propôs recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. Composto por instituições da área econômica mundial de perfil neoliberal, bem como de pensadores dessa linha econômica, indicou premissas que já eram apregoadas pelos organismos internacionais, inclusive para a concessão de empréstimos. Recomendava: disciplina fiscal, em que o Estado deveria cortar gastos e enxugar dívidas, inclusive reduzindo funcionários; privatização de empresas estatais, dando primazia para a iniciativa privada em áreas-chave como a infraestrutura; retirada gradativa do Estado do controle econômico, também flexibilizando leis trabalhistas; abertura ao capital estrangeiro; redução de carga tributária sobre empresas.

de 1998²⁶, pela III Conferência Nacional de Assistência Social, em 2001²⁷, e pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, de 2003²⁸, que deliberou pela implantação do SUAS. A política nacional de 1998 foi precursora da organização da assistência social, em conjunto com a primeira Norma Operacional Básica (NOB) de 1997 e segunda de 1998, definindo, a partir da LOAS e das deliberações das conferências, os destinatários, as funções e os objetivos, as diretrizes, as estratégias, a estrutura de gestão e o financiamento e a agenda inicial.

Os avanços são notáveis e inegáveis. A assistência social, antes do texto constitucional, no aspecto organizativo, delineava-se com ações fragmentadas, dispersas no território nacional, executadas por entidades privadas, filantrópicas, sob a forma de repasses de recursos públicos, propondo e executando ações dispostas de forma arbitrária, fosse pela perspectiva caridosa e moral-religiosa, fosse pela conveniência clientelista e/ou paternalista. No processo político que culminou na promulgação da LOAS, a assistência social passou a se pautar na noção de garantia de direitos e na organização e na gestão coordenada de serviços socioassistenciais.

O segundo texto da Política Nacional de Assistência Social é de 2004²⁹. A caracterização dessa Política conta com estudos consistentes e relevantes (SPOSATI, 2006; BOSCHETTI, 2003; PEREIRA, 2008; MENDES, PRATES e AGUINSKY, 2009; COUTO *et al.*, 2012), que analisaram tanto o processo de sua construção quanto as problemáticas da implantação até o período mais recente. Além do esforço de aprofundar e analisar criticamente o percurso dessa Política, esses estudos reafirmam, em resistência a movimentos econômicos e políticos contrários, a perspectiva de direitos que essa Política tem e deve efetivar.

O Sistema Único de Assistência Social tem, entre seus princípios organizativos, a descentralização, a regionalização e a participação. Esses princípios visam garantir a cobertura dos serviços no território nacional, a capacidade de gestão e a priorização de ações que respeitem as necessidades regionais e a permanente existência de mecanismos de participação da população, de maneira que os usuários construam conjuntamente o sistema a partir das necessidades a serem atendidas.

²⁵ Documento nº 16 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

²⁶ Documento nº 17 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

²⁷ Documento nº 18 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

²⁸ Documento nº 19 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

²⁹ Documento nº 20 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

As ações de assistência social são divididas no SUAS em dois níveis: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, com média e alta complexidade.

a proteção social básica [é] destinada a prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios à indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é proteção social especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos (BRASIL, MDS, 2015).

A proteção social básica é alicerçada no Serviço de Proteção e Atenção Integral às Famílias (PAIF)³⁰, tendo como espaço de execução os CRAS³¹. São serviços voltados à prevenção de situações de risco “por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2004). Destina-se à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, do acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou da fragilização de vínculos e de exclusões de caráter etário, étnico, de gênero ou por deficiências e outros. A equipe de referência do PAIF é composta basicamente por assistentes sociais, psicólogos, trabalhadores de nível médio e trabalhadores administrativos, com a possibilidade de inclusão de outros profissionais do campo social.

As equipes de Proteção Social Especial são divididas em média e alta complexidade. No primeiro nível, atendem famílias e pessoas que tiveram seus direitos violados, mas que têm os vínculos familiares e comunitários preservados. Ao segundo nível, direciona-se a proteção quando a violação de direitos inclui o rompimento desses vínculos. O serviço especializado é executado pelo PAEFI³² (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos) nos CREAS, que conta com advogados, assistentes sociais, psicólogos, trabalhadores de nível médio e trabalhadores administrativos, tendo também a possibilidade de inclusão de outros profissionais do campo social.

Em 2009, foi publicado o documento da “Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais”³³ (Resolução 109, de 11/11/2009, do CNAS) que descreve a previsão de

³⁰ Documento nº32 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

³¹ Documento nº27 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

³² Documento nº29 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

³³ Documento nº 26 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A); são previstos, na PSB, o Serviço PAIF, o SCFV e o Serviço de PSB no domicílio para pessoas com deficiência e idosos; na proteção social de média complexidade, são previstos o serviço PAEFI, o serviço especializado em abordagem social, o serviço de proteção social Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, de LA e PSC e o serviço especializado para pessoas em situação de rua. Na proteção social especial de alta complexidade, há o serviço de acolhimento institucional que pode ser feito em abrigo institucional, em Casa-lar, em casa de passagem ou em residência

serviços no Sistema Único de Assistência Social, nos diferentes níveis de complexidade, voltados às diferentes situações de vulnerabilidade ou de risco social que demandam a provisão de necessidades previstas nas seguranças assistenciais. Essa resolução descreve cada um dos serviços em seus objetivos, equipes, horários, público a ser atendido e seguranças a serem providas.

A Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial têm pautado como eixo estruturante a matricialidade sociofamiliar e a territorialização. A concepção de família adotada na PNAS é a de laços consanguíneos, afetivos e de solidariedade, e de convivência e interdependência econômica, abordando, dessa forma, uma noção de família mais ampla. No entanto, o foco do atendimento deslocado do indivíduo para a família é um ponto polêmico nos estudos da área. Esse deslocamento não se deu somente na assistência social, mas é uma tendência em outras políticas públicas. Afirmar a centralidade da família nessas políticas implica, por um lado, compreender a importância dessa inserção como mediação entre sujeito e sociedade e, por outro, abrir espaço para abordagens conservadoras e moralistas da consagrada função da família na sociedade, no que concerne aos papéis de gênero, aos modelos hegemônicos, aos preconceitos de classe social, entre outros elementos.

A territorialização compreende, na PNAS, que as formas de relacionamento social predominantes em uma localidade são fruto de suas características culturais, econômicas, ambientais, entre outras. Portanto, “é no território que se evidenciam as contradições da realidade: os conflitos e desigualdades que perpassam e ressignificam as relações familiares e comunitárias” (BRASIL, 2009). Também é pertinente ao território a concepção de que a identificação de potencialidades e a articulação intersetorial devem acontecer em nível local, de forma a induzir o desenvolvimento social, em que pese não ser suficiente para eliminar as desigualdades sociais. A noção de território, especialmente na proteção social básica no SUAS, parte do pressuposto de que ações em nível comunitário são estratégicas e nodais para intervenções que modifiquem diretamente a realidade e para a garantia de acesso aos direitos sociais.

Ainda referente à caracterização formal do SUAS, aos serviços de proteção³⁴, cabe garantir um conjunto de “seguranças sociais” que atendam e previnam vulnerabilidades e riscos: segurança de acolhida, segurança social de renda, segurança de convívio, segurança de desenvolvimento da autonomia e segurança de benefícios materiais em pecúnia. Essas

inclusiva; também são previstos e definidos o serviço de acolhimento em república, serviço de acolhimento em família acolhedora e o serviço de proteção em situações de calamidade pública e de emergências.

³⁴ Documento nº26 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

seguranças revelam a abrangência das ações socioassistenciais, ao mesmo tempo em que revelam parâmetros para os objetivos a serem buscados pela assistência social na provisão de serviços, para o planejamento, para a gestão e para a avaliação da Política.

A forma de financiamento prevista no SUAS também agrega uma inovação estrutural em relação ao período anterior à sua criação, pois define regras de co-financiamento através de repasse fundo a fundo, organizados pelos pisos de proteção social, e não mais sob a forma de convênios. A gestão, a destinação e a utilização do financiamento deve ter plena participação do controle social, através da orientação e da fiscalização dos conselhos de assistência social de cada esfera (municipais, estaduais e federal). Também a definição das entidades de assistência social³⁵ e sua inscrição como tal nos conselhos de assistência social³⁶ passam a ser definidos e regulamentados, o que alinha a rede conveniada aos princípios, às diretrizes e à gestão pelo SUAS.

O SUAS ainda trabalha na construção e no aprimoramento de ferramentas de informação, de maneira a proporcionar o monitoramento e a avaliação da política de assistência. Esses sistemas já operam em vários âmbitos, embora estejam ainda em desenvolvimento. Da mesma forma, a gestão do trabalho no SUAS tem lugar estratégico e direções previstas, já que o reordenamento da política na direção da garantia dos direitos somente é possível com a qualificação dos trabalhadores sociais e com a qualificação das condições do trabalho. Esses são, em linhas gerais, pontos de estruturação que fundamentam o sistema.

Há uma gama de questões que interrogam o Sistema Único de Assistência Social, seja no que lhe atravessa enquanto política social e das tensões que essas políticas sofrem no campo de disputas de interesses políticos e econômicos, seja nas problemáticas próprias da história de sua constituição.

NEOLIBERALISMO, NEODESENVOLVIMENTISMO E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A compreensão da constituição da assistência social brasileira exige a análise das condições de sua existência, considerando as contradições que carrega, enquanto política social nesse modo de produção, e as particularidades que forjaram arranjos possíveis com interesses e leituras por vezes convergentes, mas também divergentes.

³⁵ Documento nº24 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

³⁶ Documento nº34 do quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

Um elemento crucial de análise é o processo que se deu no momento histórico entre a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso e o governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva. As características do governo FHC podem ser prontamente identificadas com a diretriz neoliberal, tanto nas práticas econômicas como no conjunto discursivo cultural e na produção de subjetividade.

A gestão de FHC seguiu as recomendações dos organismos internacionais, com o receituário para “modernizar” a economia. Conforme Paula (2016), iniciado em 1990, o processo de financeirização³⁷ da economia brasileira teve dois momentos. O primeiro foi de contrarreforma, fiel ao Consenso de Washington. Mas a crise de 1998 e 1999 na Ásia e na China fez com que o governo buscasse novos acordos e empréstimos com FMI, mantendo um desempenho medíocre de crescimento.

O cumprimento das metas de inflação era uma imposição radical, sustentada com o baixo crescimento econômico. O pacote incluiu o enxugamento da máquina estatal com privatizações, com a retração de direitos sociais, a mercantilização da legislação trabalhista, a reforma administrativa, incorporando a lógica empresarial, a delegação de políticas sociais para a sociedade civil e a condução para a implementação de políticas de austeridade fiscal, condizentes com a demanda do capital rentista.

No final daquela década, todavia, ocorreu um esgotamento do modelo macroeconômico neoliberal na América Latina. De acordo com Paula (2016), contudo, os marcos fundamentais desse modelo consolidaram-se na população e na classe política. Esse processo pode ser visualizado desde a campanha presidencial de Lula, que afirmou, na “Carta ao Povo Brasileiro”, a condução de “uma aliança pelo país, um novo contrato social, capaz de assegurar crescimento com estabilidade”. Para isso, haveria respeito aos contratos internacionais, controle da inflação, manutenção do superávit primário, controlando o aumento da dívida interna. Nesse movimento de continuidade de princípios neoliberais, estaria o segundo momento de ajuste neoliberal, com a manutenção da mesma agenda, embora pudessem parecer programáticas diferentes.

³⁷ Trata-se de uma fase mais recente da acumulação capitalista, que passou considerar o sistema de reciprocidades necessárias entre as economias dos países desenvolvidos centrais e a periferia em desenvolvimento. O imperativo é o crescimento do capital financeiro circulante acima da taxa de crescimento do setor produtivo. A reciprocidade inclui o Estado, mercados, conglomerados bancários e financeiros e grandes empresas nacionais e transnacionais. A internacionalização do capital, pós-segunda guerra mundial, consolidou a interdependência do sistema financeiro, tentando promover uma alternativa para a crise de superprodução de 1929; mas um novo ciclo de crise, a crise do petróleo nos anos de 1970, causou estagnação e fez requerer uma nova arquitetura de ajustes. O Consenso de Washington teve esse fim (PAULA, 2016).

As razões que argumentam pela existência da continuidade dessa agenda apontam algumas diferenciações importantes. O próprio processo de estabelecimento da democracia liberal no Brasil, que fundamenta e reifica o trabalho livre, vital ao capitalismo. Após o período da ditadura militar até a atualidade, o Brasil consolida um formato de estabilidade jurídico-política do Estado democrático, amparado pela Constituição de 1988, que “consagra o direito à vida, mas também a propriedade, o direito do Estado de exercer o seu poder coercitivo, por ser regulatório, mas também o direito à participação dos cidadãos da agenda pública” (PAULA, 2016, p.255).

Alves (2013) também aponta essa relação de continuidades e de rupturas na história da construção dos Estados latino-americanos e chama a atenção para o que define como “um paradoxo curioso” (p.1), que governos pós-neoliberais que propuseram aliar o crescimento da economia à redistribuição de renda tenham também preservado e reforçado os pilares do Estado neoliberal no país. Alves (2013) indica, ainda, a necessidade de distinguir o Estado político restrito (com sua estrutura burocrática) do Estado ampliado (da sociedade civil), de governo. Afirma que, ao longo da transição política efetivada desde a ditadura civil-militar, preservaram-se “as estruturas da sociedade política oligárquica-burguesa”, nesse sentido, convergindo com Paula (2016).

Essa preservação manteve, segundo os autores, a “morfologia política e social do Estado neoliberal” desde a ditadura militar, passando pelos governos neoliberais estritos, até chegar aos governos petistas a partir de 2003. Alves (2013) considera que as categorias “pós-neoliberal” e “neodesenvolvimentismo”, que caracterizam o capitalismo brasileiro nos governos petistas, ficaram “amesquinhas em sua forma de ser”, pela carga histórica cultural e estrutural dos 30 anos anteriores, ainda que tenham adotado programas de crescimento econômico com aumento de gasto público e redistribuição de renda. O autor alerta para a necessidade de “apreender as nuances da luta de classe” que esses governos pós-liberais tiveram, ao configurarem uma política neodesenvolvimentista.

Segundo Paula (2016), a ideia de afirmação de um modelo de novo-desenvolvimento corre o risco de se configurar um modismo tão logo seja substituído por outra orientação conjuntural, que se dá quando o debate se coloca despolitizado em qualquer polo político. Mas alerta que importa compreender o processo capitalista e sua dinâmica de expropriação do trabalho com fins de acumulação. Prefere então dizer que “estariamos diante de uma nova roupagem do neoliberalismo, pois seus acessórios o particularizam” e, assim, propõe chamá-lo de um “neoliberalismo à brasileira” (p.266).

Alves (2013) distingue o projeto neodesenvolvimentista do projeto neoliberal, porque o primeiro utiliza as políticas de transferência de renda e o gasto público como formas de reduzir desigualdades sociais em quanto o segundo fortalece o mercado interno. Também em função de recusar, no caso brasileiro, a adoção de medidas de austeridade no combate à crise estrutural no período do governo Lula, embora tenha mantido o tripé da agenda macroeconômica neoliberal. Por outro lado, o Estado neoliberal (seu metabolismo político como sociedade política e estrutura burocrática) não foi alterado substancialmente. Além disso, “optaram pragmaticamente por reproduzir o Estado liberal herdado de 1990; e pior, preservar essencialmente o Estado brasileiro de feição oligárquica-burguesa oriunda da ditadura militar” (p.2).

Nesse sentido, o autor alerta que, desde o Estado Novo, não se alterou a estrutura da máquina estatal brasileira, a qual se manteve essencialmente centralizada em nichos de poder político com “oligarquias regionais patrimonialistas” (p.5) que, por um lado, funciona com a corrupção e o tráfico de influência entre interesses particularizados e, por outro, com processos de racionalização e modernização da estrutura e da gestão que aprimoram a burocracia. A disputa política entre partidos, segundo o autor, coloca a máquina estatal como objeto de desejo da concentração de poder. A reestruturação produtiva também alcançou a gestão estatal e os governos pós-neoliberais a modernizaram. Dessa maneira, corrobora a constatação de reciprocidade que o Estado tem com a demanda neoliberal.

O Estado neoliberal é um Estado político corrompido pelas próprias condições da acumulação capitalista que envolve cada vez mais o Estado nas estratégias de acumulação por espoliação. Nas condições de crise de valorização, a transferência de renda para setores parasitários rentistas por meio do Estado neoliberal tornou-se crucial para o grande capital – nesse caso, o Estado neoliberal apresenta-se como uma ‘máquina de sugar fundos públicos’ (ALVES, 2013, p.6).

Assim, o fato de o fenômeno do neodesenvolvimentismo ter ocorrido em plena macroestrutura do capitalismo neoliberal expôs seus limites e suas diluições. Para o autor, o projeto socialdemocrata brasileiro, objetivado no lulismo como fenômeno político, não teve força para ultrapassar a ordem burguesa senhorial. O limite do neodesenvolvimentismo teria sido “a incapacidade orgânica da frente política pós-neoliberal (...) em promover investimentos sociais de amplo espectro” (ALVES, 2013, p.3), de forma que compatibilizou redistribuição de renda e combate à pobreza sem confronto com o capital. Dessa forma

a blindagem financeira do orçamento público, do neoliberalismo ao neodesenvolvimentismo é a garantia de que o Estado neoliberal, herdado de Collor a FHC e preservado nos dez anos de Lula e Dilma tem mesmo por função estabilizar o valor dos ativos das classes proprietárias que compõe o bloco de poder neoliberal (ALVES, 2013, p.3).

A questão da frente política do neodesenvolvimentismo, todavia, é fundamental para que se compreenda a pacificação realizada para sua execução. Segundo Alves (2013), esse modo de desenvolvimento foi possível por causa da composição da grande burguesia interna brasileira (grandes empreiteiras – OAS, Odebrecht, Camargo Correa, grupos industriais – Friboi, Brazil Foods, Vale, Gerdau, Votorantin, entre outras), do proletariado brasileiro (classe operária) e das classes populares beneficiadas pelo crescimento da economia. A burguesia interna, nesse caso, teve interesse na política de financiamento da exportação pelo BNDES, que a colocou na cadeia internacional, bem como no crescimento do mercado interno.

Paula (2016) destaca que a programática dos governos petistas foi fundada em experimentações da dinâmica da gestão pública e na habilidade de harmonizar politicamente os diferentes setores no bloco do poder, buscando sua ampliação interna (novas frações da burguesia) e externa (novos atores como gestores de fundos de pensão, lideranças sindicais). As estratégias programáticas desses governos, contudo, exigiu uma máquina estatal forte, com capacidade de regular a prestação dos serviços e a provisão de infraestrutura.

Essa composição política não aconteceu sem fissuras visíveis. Por um lado, os setores populares apoiaram um projeto nacional-popular, com política de crédito para o pequeno produtor; assentamentos dos sem-terra, fortalecimento sindical com aumento do emprego, melhoria salarial do funcionalismo público, por exemplo, enquanto a burguesia interna foi sendo contemplada com impulso para o agronegócio exportador e com a não promoção da recuperação de direitos trabalhistas precarizados nos anos anteriores. Com essa aliança política entre a grande burguesia e os setores populares e mantendo o poder hegemônico do capital financeiro internacional, Alves (2013) diz que o presidente Lula criou um “ornitorrinco político – a frente política do neodesenvolvimentismo”. Para o autor,

Na verdade, a grande argúcia política do lulismo foi construir uma estratégia política que deslocasse frações do bloco de poder do capital – a burguesia interna – para seu projeto de governo com o apoio de frações da classe trabalhadora organizada e o subproletariado pobre” (ALVES, 2013, p.3).

Mas o sucesso político desse governo foi beneficiado pela conjuntura econômica positiva, com existência de uma bolha financeira e com o aumento do valor das *commodities*.

Quando essa conjunção favorável se desfez, a partir da crise de 2008, que atingiu a União Europeia, gerando o empobrecimento das populações do sul da Europa e a imposição de medidas de austeridades dos organismos internacionais; a economia norte-americana, que teve um baixo crescimento; e a economia chinesa, cujo crescimento também diminuiu, as fissuras políticas do governo se aprofundaram.

Desse momento em diante, os grupos ligados ao capital financeiro aliaram-se a outros setores da burguesia interna insatisfeitos com a direção da redução do “custo Brasil”, pelo desmonte dos direitos trabalhistas. A grande mídia, representante desses grupos, pressionou violentamente o governo Dilma; houve contenção de investimentos privados, pressão inflacionária e insatisfação das classes médias. O governo ainda se reelegeu, mas as estratégias que, no momento anterior, tinham sido relativamente eficazes não tiveram potência para conter a persistente crise mundial. O governo ainda manteve o gasto público com programas sociais, para incômodo irremediável dos grupos defensores da agenda neoliberal estrita, que queriam o ajuste fiscal severo. No contexto de um congresso nacional mais conservador e de recessão econômica, foi engendrado o golpe parlamentar de 2016, que derrubou a presidenta Dilma Rousseff.

Em relação à política social, especialmente, alguns apontamentos relativos ao projeto neodesenvolvimentista merecem registro e análise. A experimentação brasileira de oferta de proteção social não ocorreu com um pleno ineditismo, pois já havia recomendações de postergação de agudização da crise estrutural e de crises cíclicas por meio de intervencionismo estatal (formas de proteção social) por parte dos organismos multilaterais (SIQUEIRA, 2012; PAULA, 2016). Desde 2009, foi lançada uma “iniciativa piso de proteção social” coordenada por OIT e OMS:

a ideia central é generalizar em escala global um patamar mínimo de proteção social composto de acesso a saúde, segurança de renda para idosos e pessoas com deficiência, benefícios para crianças combinada com regimes de garantia de emprego público para desempregados e trabalhadores pobres (PAULA, 2016, p.312).

O autor resgata que o Brasil chegou a ser citado como “case” a ser seguido, inclusive por causa do Plano Brasil sem Miséria em seu “combo” com o Programa Bolsa Família, o acesso aos serviços de educação, os cuidados básicos em saúde, o acesso à água, ao saneamento, à eletricidade e à rede de esgotos, as medidas de inclusão produtiva e de formação profissional e o acesso ao microcrédito. Mas esse conjunto de ações não escapou ao atravessamento neoliberal no campo da política social.

Vale observar que Paula (2016) apontou para a particularidade da política social neodesenvolvimentista, ou *neoliberalismo à brasileira*, segundo seu argumento, que conjugou um “sincretismo que agrega a estrutura mercantilizada e privatista” dos anos de governo neoliberal com a “opção gerencial por sistemas públicos unificados” (p.314). Paula (2016) destacou também que teorias de igualdade de oportunidades e capacidades individuais foram misturadas, de autores como Amartya Sen e Anthony Giddens, sem nunca ter alcançado os patamares de proteção dos países centrais, com uma suposta vanguarda em política social, só que a partir de uma modernização em bases estruturais de traços coloniais.

A nova arquitetura, que não abandona por completo o apelo ao solidarismo/voluntarismo, mas o minimiza, supera as expectativas no campo do intervencionismo estatal, conferindo ao Estado tons modernos e até aparentemente ‘progressistas’, todavia, a estrutura sem a proliferação de uma cultura de direitos, sem a politização das massas – que as levaria a apreender o significado das responsabilidades estatais neste campo para além da ótica social (PAULA, 2016, p.315).

Ainda que Paula (2016) faça essa análise crítica do que, em alguns momentos do texto, chama de *transformismo* (no sentido gramsciano) da programática neodesenvolvimentista, o autor defende que a cooptação dos grupos e dos quadros sociais nunca é absoluta, mesmo que hegemônica e que os impactos do aumento do gasto social federal não devam ser olhados apenas como “moeda de troca em jogo clientelista”. Advoga que, mesmo sob padrões minimalistas nas políticas sociais, a indução da rede de acesso e de contatos que elas promovem pode constituir processos de politização.

Boschetti (2016) alerta que a compreensão da essência de produção de crise no capital é fundamental para identificar sua relação e seu impacto imediato nos direitos sociais que se materializam nas políticas sociais, as quais, nas crises econômicas, são “intensamente acusadas pelos liberais de serem as responsáveis pela crise” (p.19). Da mesma forma, a autora ressalva que o fato de o Estado “assumir uma feição social” através da implementação de direitos viabilizados nas políticas sociais, não desfaz sua natureza capitalista nem o coloca como “instância neutra de produção de bem-estar”. A autora reforça ainda que, desde a crise de 1929, o Estado, no capitalismo, passou a ser um indutor das políticas anticíclicas anticrises e, nos países centrais, passou a regulamentar e a garantir fundo público para o desenvolvimento de amplas políticas sociais.

Conforme Bochetti (2016, p.20),

as políticas sociais são conquistas civilizatórias fundamentais, mas que não foram e não são capazes de emancipar a humanidade do modo de produção capitalista. Em algumas circunstâncias determinadas, contudo, possibilitaram instituir sistemas de direitos e deveres que, combinados com a instituição de tributação mais progressiva e ampliação do fundo público, alteraram o padrão de desigualdade entre as classes sociais. Alterar o padrão de desigualdade não significa superar a desigualdade, mas provocar a redução das distâncias entre rendimentos e acesso a bens e serviços entre as classes.

Dessa maneira, é essencial compreender a ampliação da proteção social como estratégia de regulação na dinâmica da produção capitalista. No caso da assistência social, esta passa a ser, nos países capitalistas centrais, parte do sistema de seguridade, ao lado dos direitos trabalhistas, previdenciários, de saúde e outros. A assistência é postada como mecanismo de sustentação da camada de trabalhadores que esteja temporariamente ou definitivamente sem trabalho – parte da superpopulação relativa na teoria marxiana. Com isso, auxilia na regulação do mercado por causa do aumento do consumo por meio das prestações monetárias que seus benefícios operam, mas com a característica fundamental de que essa sustentação só atinja até o limite da sobrevivência, funcionando sempre como complementar ao pilar da inserção produtiva pelo trabalho.

Nessa lógica, frente a uma crise estrutural e sistêmica, o protagonismo dado à política de assistência social vem responder positivamente a necessidade de garantir a reprodução da força de trabalho e o consumo da parcela da população que não pode trabalhar. Paralelamente, e de maneira perversa, os investimentos nas demais políticas de proteção social reduzem-se e se precarizam, forjando a mercadorização desses serviços. Boschetti analisa esse mecanismo articulado como processo de expropriação. A expropriação, segundo a autora,

não se limita à supressão direta dos meios de produção dos camponeses e trabalhadores do campo, mas incluem os processos que provocam a submissão dos trabalhadores à lei geral da acumulação. Nesses termos, pode-se considerar que, no capitalismo contemporâneo, todos os processos que suprimem as condições de subsistência ou que subtraem as condições materiais que possibilitam à classe trabalhadora deixar de vender sua força de trabalho e asseguram sua subsistência em determinadas situações (como é o caso de aposentadorias, seguro desemprego, seguro saúde) também podem ser entendidos como um processo de expropriação (BOSCHETTI, 2016 p.23).

A engenharia neoliberal que coloca a proteção social dos direitos trabalhistas da saúde, previdência e educação como serviços a serem comprados e lança a assistência social como “equipamento de segurança” anticrise muda o desenho do Estado Social, mas preserva perfeitamente sua função de manter a coesão, promover a integração e controlar as camadas pobres, reservando ainda a máquina repressiva como um “dispositivo redundante” de

proteção, que é acionado automaticamente quando há sinais de que o primeiro não conteve o necessário.

É importante abordar ainda outra aparente mudança que esse processo provoca na clássica relação entre trabalho e assistência social, que já soava como suposta antítese (PEREIRA, 1995), mas que, no contexto contemporâneo, demonstra um enfraquecimento entre suas fronteiras. Embora a assistência social atenda nessa expansão também os trabalhadores apartados do trabalho ou com trabalho precário (diferindo da separação anterior, que reservava a assistência social para os incapacitados e as políticas de trabalho para os aptos) deles é exigido que retornem ao mercado e que essa política tenha “porta de saída”.

A inevitável evidência de impossibilidade de estabelecimento de trabalho com direitos para todos no capitalismo coloca a assistência social como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho e se associa à tendência geral das políticas sociais de ativar os trabalhadores (e às vezes mesmo as pessoas com certas incapacidades/deficiências) a perseguir o caminho da busca de um trabalho cujo horizonte parece cada vez mais inacessível (BOSCHETTI, 2016, p.26).

Nesse sentido, a autora sustenta que a expansão da assistência social, como carro-chefe de políticas sociais no mundo capitalista, corresponde à retração dos direitos do trabalho e a uma maior expropriação do trabalhador.

O conjunto dessas análises, bastante atuais e que foram abordadas porque se alinham com a perspectiva desta tese – dão os elementos necessários para localizar a rede complexa de determinações da política social e da matriz em que as práticas discursivas e os sentidos pesquisados emergem e transitam.

Tomando essa configuração histórica da política social e seu lugar na dinâmica socioeconômica política mais recente, interessa resgatar, um dos efeitos da prevalência do conservadorismo neoliberal no Estado brasileiro, que é a focalização, em contraponto à universalização do acesso. Considerando-se a proposição de Paula (2016), de que o neoliberalismo teve uma primeira fase no governo FHC e outra no governo Lula, na primeira, a política social tinha segmentos focalizados. A primazia do desenvolvimento econômico em detrimento do social justificava esse modelo, sendo que o desenvolvimento social seria decorrente do econômico.

No caso do segundo momento, de neodesenvolvimentismo, o debate da focalização intensificou-se por causa da priorização de políticas de transferência de renda, lateralizando a expansão da rede de atenções sociais, agudizando-se no “Plano Brasil sem Miséria” com o

rebaixamento dos critérios para a definição de pobreza e com a política de ativação como trampolim para a inserção no mercado.

A linha de continuidade, nesse sentido, dá-se mesmo depois da aprovação da LOAS (1993), no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando foram implantados programas assistenciais que se baseavam em atender “os mais pobres dentre os pobres”, buscando priorizar o acesso e o investimento financeiro (KOGA, 2006). Desde o governo Lula, debate-se o impacto e o direcionamento dos programas de transferência de renda³⁸, considerando-se sua configuração como um programa despolidizado e clientelista ou não.

É relevante retomar que concomitante a Constituição de 1988, o país sofreu uma ‘avalanche’ neoliberal, onde de forma global as transformações estruturais do capitalismo (...) alcançam os sistemas de proteção social e a política social encolhendo as responsabilidades públicas e valorizando as virtudes da regulação pelo mercado (YAZBEK, 2008, p.13).

A perspectiva compensatória e residual, centrada em uma renda mínima, nos limites da sobrevivência e voltada aos incapazes de competir no mercado, configura uma política social excludente, inspirada no “dever humanitário e solidário” e não nos princípios da cidadania e do reconhecimento público de direitos sociais (YAZBEK, 2004, p.111). A influência dos organismos internacionais no direcionamento das políticas sociais é analisada também em estudos como o de Siqueira (2012), que apresenta as proposições do FMI e principalmente do BID para a gestão da pobreza nos países periféricos, preocupação expressa em seus relatórios e em suas recomendações:

pode-se verificar a influência das ideologias hegemônicas, no rumo e perfil adotados pelas políticas sociais brasileiras das últimas décadas. A centralidade dos Programas de Transferência de Renda (PTRs); a regressividade; a focalização na extrema pobreza; a exigência de contrapartidas e de rígidos critérios de elegibilidade aos beneficiários da assistência social não são fenômenos naturais e inerentes à política pública e nem tampouco desprovidos de intencionalidade. (...) tais fenômenos são mecanismos concretos e estratégias de ações políticas, econômicas e sociais, perpetrados por instituições ou organismos influentes internacionalmente, construídos historicamente, e orientados ideologicamente pelo credo neoliberal (SIQUEIRA, 2012, p.1).

Yamamoto e Oliveira (2010) avaliaram que, passados 25 anos do início da transição democrática no Brasil,

³⁸ Os programas de transferência de renda (PTR) no âmbito brasileiro, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 19) são “aqueles que atribuem uma transferência monetária a indivíduos ou a famílias, mas que também associam a essa transferência, componente compensatório, outras medidas situadas principalmente no campo das políticas de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza”.

a estruturação de um sistema de proteção social brasileiro assumiu a face característica de uma agenda econômica de cada governo ao longo desse interregno. Em nenhum deles a questão social e suas sequelas foi o ponto de partida da estruturação dos planos administrativos do país (p. 22).

Dessa forma, consideram que o crescimento econômico mudou o combate à pobreza, mas com feições ainda assistencialistas, clientelistas e focalizadas, sem a necessária articulação com geração de emprego e renda. Houve, contudo, de fato um aumento do poder de compras das famílias beneficiárias da transferência de renda, particularmente no gasto com alimentos.

Todavia, apesar de um aumento relativo do gasto público destinado às políticas sociais como saúde e educação, houve uma “refuncionalização” através da “precarização” e da “privatização” dos serviços (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010). A precarização operou através de uma descentralização dos serviços para níveis locais sem financiamento e deteriorados e por sua focalização, estabelecendo um corte que definiu a “condição de pobreza”. A privatização deu-se pela transformação dos serviços sociais em mercadorias e pela “refilantropização”, que transferiu para a “sociedade civil” a responsabilização pela oferta dos serviços intermediada pelo “terceiro setor”.

Assim, há um contingente enorme de pessoas que “não é pobre o suficiente” para ser assistido por esses programas e, por outro aspecto, a saúde e a educação, que potencialmente podem articular-se para uma mudança na situação de pobreza, seguem com problemas estruturais e operam fragmentadas. A partir disso, é possível concluir que “as políticas adotadas assumem uma funcionalidade compensatória e são insuficientes para reverter o quadro social de pobreza” (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p.22). Dessa maneira, na visão dos autores, o governo Lula foi aquele que “serviu a dois senhores”, já que os programas implantados tão somente aliviaram a pobreza emergencialmente, distribuindo, mas não redistribuindo a riqueza e a renda.

Pereira (2012) também apresentou um contraponto importante ao analisar o percurso histórico das políticas sociais brasileiras, questionando a quem os Estados nacionais capitalistas, que almejam o desenvolvimento, mais assistem: aos ricos ou aos pobres? Já que a concentração de riquezas não é o alvo dos governos, mas o alívio da pobreza. Revela que a ética da autoproteção (autorresponsabilização dos indivíduos pobres), ou a gestão individual de riscos, está se impondo no contexto mundial, gerando a focalização na pobreza extrema, operando para lançar esses sujeitos no trabalho, geralmente precário e desprotegido. É a transição de um *welfare state* para um *workfare state* (bem-estar em troca de trabalho e não

como direito), da qual os programas de ativação dos pobres para o mercado de trabalho fazem parte. Caminhamos, na visão da autora, do estado social para o estado penal.

Outras questões que se colocam estão no âmbito das especificidades “internas” do SUAS. Uma série de estudos vem propondo análises que consideram os processos de implantação com avanços e limites a serem enfrentados (SPOSATI, 2002, BOSCHETTI, 2003, MENDES; PRATES; AGUINSKY e col., 2009, COUTO; YAZBEK; SILVA; SILVA, RAICHELIS e col., 2010) e há uma crescente produção de pesquisas e de investigações sobre as práticas e as experiências que a institucionalização da política produziu na diversidade de realidades do território nacional.

Alguns elementos são essenciais para a compreensão da complexidade dos processos que o trabalho na assistência social implica. Couto e col. (2010) põe em destaque a problemática de quem são os usuários dessa política: apontam a clássica relação antagônica entre “trabalho” e assistência social, na definição de que os usuários da assistência social seriam aqueles que não são protegidos pela inserção no trabalho remunerado e formal. No entanto, o desenho atual indica que, cada vez mais, esses usuários são trabalhadores, com vínculos informais, desempregados, subempregados e trabalhadores do setor formal com baixa renda e trabalho precário: “observa-se que está em curso um processo complexo de redefinição do perfil dos usuários da assistência social (...) pressionando o Estado a ampliar suas políticas sociais para incorporar novos contingentes populacionais nos serviços e benefícios públicos” (COUTO; YAZBEK; SILVA e RAICHELIS, 2010, p.68).

Na relação com os usuários, as autoras (COUTO; YAZBEK; SILVA e RAICHELIS, 2010, p. 68) ainda dão centralidade para a “herança conservadora da identidade dos usuários das políticas assistenciais” (p.71), enraizada no lugar de desqualificação e de passividade, indicando a necessidade de visibilizar o debate da condição de classe social, que não é problematizada pela política de assistência social. O trabalho de participação política com os usuários é o elemento crucial nesse aspecto.

A presença dos termos vulnerabilidade e risco na política de Assistência Social foi tema do estudo de Alvarenga (2012), para quem sua inserção foi estratégica, no sentido de oferecer uma caracterização ampliada dos usuários dessa Política, não se restringindo aos segmentos clássicos (idosos, crianças, deficientes), buscando não focalizar na pobreza e destacar as ações preventivas. Seriam termos adotados do campo da saúde, segundo Alvarenga (2012), onde tem seu contexto de utilização. No entanto, a pesquisa situa os termos como utilizados pelos organismos internacionais na proposição de políticas sociais para os países periféricos, deslocando a questão social para uma condição individual de “falta de

capacidades, vulnerabilidade pessoal e exposição ao risco”. Dessa forma, são termos problemáticos.

O trabalho de Alvarenga (2012) problematizou o uso de risco e vulnerabilidade na PNAS, discutindo com atores importantes da formulação do documento a condição histórica e política de sua publicação. Deixa claro que há entendimentos diversos e divergentes sobre a pertinência de seu uso e das implicações que têm para o entendimento dos trabalhadores sociais em suas práticas. Nesse sentido, trouxe uma contribuição pertinente ao visibilizar a necessidade de, ao longo do tempo e do amadurecimento da experiência do SUAS, manter o aprofundamento dos conceitos que o compuseram e analisar sua implicação no contexto atual.

No que diz respeito aos usuários, as categorias vulnerabilidade e risco social “não são adjetivos da condição do usuário” (COUTO; YAZBEK; SILVA e RAICHELIS, 2010, p.72). Na análise das autoras, essas categorias são produtos da desigualdade inerente ao sistema econômico existente, e seu enfrentamento está para além da capacidade das políticas sociais. Igualmente, não é através do trabalho com os indivíduos ou com os coletivos, no sentido do “desenvolvimento de potencialidades”, que se eliminarão as desigualdades sociais. Nesse sentido, apontam a direção do trabalho de identificar as necessidades sociais e compreendê-las como direitos na direção de romper com a responsabilização individual.

As autoras apresentam, ainda, reflexões críticas sobre os eixos estruturantes da Política, que são a territorialização e a matricialidade sociofamiliar. A abordagem territorial propôs o rompimento das ações fragmentadas e possibilitou o planejamento, o monitoramento, a vigilância e o conhecimento das realidades locais. Também recolocou a capacidade de reconhecer e intervir com fenômenos multideterminados, mas que se apresentam em sua concretude em espaços específicos. A partir do território, a Política aponta a necessidade de priorização das ações. O contraponto à territorialização é a armadilha de “reforçar territórios homogêneos de pobreza” (COUTO; YAZBEK; SILVA e RAICHELIS, 2010, p.73), que podem conformar padrões de segregação espacial e social. Dessa maneira, como efeito indesejado, despotencializa-se o território, operando com uma lógica de isolamento e de restrição do pertencimento à cidade, à região e aos demais espaços sociais.

Também é necessário dar atenção ao fato de que as vulnerabilidades às quais as comunidades estão submetidas nos territórios, majoritariamente, não têm origem no próprio território, mas pertencem a dinâmicas estruturais muito mais amplas: do plano das políticas econômicas, das relações do mundo do trabalho, dos sistemas de proteção social, das dinâmicas Estado-sociedade, ou seja, de determinações que têm o território como instância terminal.

Sobre a territorialização, embora seja uma inovação na organização dos serviços sociassistenciais no âmbito do SUAS, ela tem uma raiz histórica secular nas práticas assistenciais de atendimento ao “pobre domiciliado”, analisado por Castel (1999). Uma determinada lógica protetiva comunitária, ainda em período medieval, já dava conta dos “indigentes” e de determinadas populações necessitadas. Nas práticas que o autor chamou de “social-assistencial”, em termos de proteção de uma sociabilidade primária, os cuidados com “os seus pobres” já orientava uma forma de organização da assistência. A domiciliação ganhou força com o desenvolvimento das cidades e, na medida em que o tecido urbano se diversificou, tornou-se um dos eixos da gestão da indigência urbana: “a assistência organiza-se em base local e impõe uma seleção mais rigorosa dos assistidos” (p.71). Nesse aspecto, inter cruzam-se as tensões entre a universalidade do sistema e a gestão dos recursos oferecidos em nível local.

Ainda relativo ao território, as autoras alertam para a noção de risco presente na PNAS, no sentido de diferenciar entre uma pluralidade de abordagens existentes. O risco social, no entendimento das autoras (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010), trata, no âmbito da assistência social, da exposição das populações “que estão fora do alcance da rede de segurança propiciada pela proteção social pública” (p.75) e dos riscos que são “societários” e não devem ser interpretados como responsabilidade dos indivíduos evitá-los ou eliminá-los. A lógica da “sociedade do risco”, como já foi dito, articula-se com a matriz da proteção social residual, que individualiza a insegurança social.

Quanto à matricialidade sociofamiliar, também são apontados contrapontos importantes que tensionam a condução do trabalho assistencial. A família tem sido tomada como o foco do trabalho das políticas públicas, buscando-se, assim, uma efetividade maior no alcance dessas políticas e no entendimento de que o indivíduo não se estrutura isolado das suas relações.

A família é reconhecida e afirmada como “grupo afetivo básico” primário, como “célula da sociedade”. Por um lado, no SUAS, a família é tomada na diversidade de suas composições, negando a conformação de um modelo burguês idealizado, nuclear. O objetivo do trabalho com as famílias é o “fortalecimento e apoio das suas funções protetivas”. No entanto, essa centralidade pode, frequentemente, “escorregar” de um entendimento de que fortalecer a função protetiva é promover o acesso aos direitos e aos recursos necessários, para

operar com a expectativa conservadora³⁹ de que a família tem que cumprir suas obrigações básicas naturais, o que produz uma visão preconceituosa na abordagem, com a reprodução de modelos hegemônicos de família.

As autoras ainda sinalizam a tendência pós-moderna de “deslocamento dos conflitos e contradições que tem fortes raízes societárias, como os de classe, gênero ou etnia, para os âmbitos privados da esfera doméstica, das relações intrafamiliares e comunitárias” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p.77). No trabalho com as famílias usuárias da assistência social, em conjunto com o olhar sobre suas particularidades, é fundamental a atenção e a discussão sobre as determinações sociais que são comuns a todas e que tem impacto, como desigualdades presentes no cotidiano da vida dessas famílias.

O trabalho de Couto, Yazbek, Silva e Silva e Raichelis (2010), que analisou os conteúdos e os fundamentos da PNAS e a implantação do SUAS pelos CRAS, em âmbito nacional, concluiu que o SUAS é “uma realidade em movimento”, por ser um processo em transição, em que, apesar de todo redirecionamento da política da assistência social, a cultura da ideologia do favor, da benesse, do clientelismo e do patrimonialismo persistem. Por outro lado, apresenta-se “o novo”, expresso pelo seu desenho enquanto explicitação do campo dos direitos sociais da seguridade social. Também a evolução da rede socioassistencial, através da organização, da descentralização e da definição dos programas e de serviços é um avanço fundamental, ainda que tenso, na garantia da primazia do Estado na indução da política no território pelo trabalho dos CRAS e CREAS.

Os trabalhos oriundos de uma pesquisa realizada em nível nacional apontaram o andamento de buscas de possibilidades concretas de novas práticas e redefinições conceituais em vários municípios (COUTO; YAZBEK; SILVA e RAICHELIS, 2010, p.262), ainda que a implantação, pela premência de estruturação, tenha sofrido com improvisos e adaptações. Vários aspectos, nesse sentido, ainda se revelam nas unidades de CRAS trabalhando com atendimento à demanda espontânea e como já era rotineiro antes do SUAS. Isso impede a ampliação do atendimento e o alcance dos objetivos preconizados. Além disso, há o compromisso dos profissionais com a operacionalização da política, apontando a necessidade de condições para a materialização desse compromisso no cotidiano dos serviços, através, por exemplo, de capacitações que propiciem a transição dos fazeres já conhecidos para aqueles esperados. Superar ações fragmentadas e segmentadas, particularmente nos CRAS, ainda é um desafio.

³⁹ Existem estudos analisando as questões de gênero no SUAS. Sugere-se a tese “A Produção Performativa do Gênero nas Práticas da Assistência Social” de Detoni, 2016.

As mudanças necessárias para a efetivação do SUAS passam também, segundo as autoras, pelas pactuações políticas entre os diferentes gestores, das diferentes esferas governamentais. Há uma conexão clara e íntima entre a gestão do trabalho e o aprimoramento dos serviços. Baixos salários, precarização dos vínculos dos trabalhadores, insuficiência de profissionais, ausência de plano de cargos e salários e de capacitação permanente são recorrentes. Uma das contradições essenciais identificadas é a existência de “uma base ampliada da oferta privada de programas, projetos e serviços socioassistenciais” (COUTO; YAZBEK; SILVA e RAICHELIS, 2010, p.266), o que não garante uma contrapartida condizente com os requisitos básicos da estrutura pública, os quais utilizam o fundo público “sem a necessária transparência, gestão democrática, compromisso com o interesse público, que a esfera pública requer” (p.266). Esse é um aspecto problemático a ser revisto.

A intersetorialidade é tida como “nó” que desafia as políticas públicas como um todo, mas, quando efetivada, na assistência social, é um elemento definitivo para a garantia de direitos. Trata-se de uma dimensão de trabalho que demanda a atuação dos gestores públicos da área, para superar seu fluxo como pontual e isolado ou por definido relações pessoais entre técnicos e gestores.

Outro aspecto colocado na pesquisa, digno de destaque, é a atualização do primeiro-damismo, renovado por meio da formação universitária das primeiras-damas, o que dá ares positivos de qualificação a essa expressão de indistinção entre público e privado.

Por fim, o trabalho coloca a precariedade da presença do controle social e a “sub-representação” dos usuários na participação das definições da Política e do atendimento a suas demandas. A pesquisa apresenta um conjunto de aspectos que expressa objetivamente tensões históricas do campo econômico, político e subjetivo que a Assistência Social vem enfrentando no percurso de “se assumir” na Seguridade Social e alerta para o risco de uma “modernização conservadora, na perspectiva de uma gestão eficiente, mas despolitizada da assistência social” (COUTO; YAZBEK; SILVA e RAICHELIS, 2010, p.268). Esse é um risco a ser analisado em suas expressões e nos sentidos presentes nos documentos tomados em estudo por esta tese.

A complexidade da constituição de uma política social não contributiva como o SUAS está em pleno debate e suas contradições não reduzem sua relevância, pelo contrário, apontam para o que Castel (2009) referia em relação à realidade francesa: “a questão social se põe explicitamente às margens da vida social, mas questiona o conjunto da sociedade” (p.34). Couto (2015) alerta para a ilusão de que uma única política poderia responder às grandes demandas da classe que vive do trabalho. A autora qualifica como “terreno movediço” o

espaço onde estão sendo gestadas as possibilidades de reflexões críticas sobre o direito à assistência social.

Boschetti (2016) também provoca a necessidade de discussão das contradições da assistência social a partir das relações de produção em que ela se situa, recusando o lugar de integração que está proposto para essa política bem como a ideia de que com programas pontuais seja possível reduzir desigualdades estruturais, ainda mais, apostando no empoderamento individual e na “redução de vulnerabilidades psicologizadas”.

A precisão das análises da política social por diferentes autores e autoras (COHN, 1995; PEREIRA, 1995, 2008; BOSCHETTI, 2003, 2007, 2016; MENDES e WÜNSCH, 2009; SPOSATI, 2006; YAZBEK, 2004, 2010; COUTO et al. 2010; MENDES, MACHADO, 2016; PAULA, 2016) sobre a condição de disputa de interesses e de projetos de sociedade que impactam na assistência social é, sem dúvida, fruto do conhecimento da história e das determinações que até então constituíram essa política.

No momento mais recente de escrita desta tese, em função de um processo de desgaste político e de crise econômica, as fissuras das classes até então relativamente apaziguadas no bloco do poder do governo neodesenvolvimentista ruíram e, articuladas com o poder judiciário, com o apoio da mídia hegemônica e de parcelas da classe média, efetivaram um novo “impeachment”, destituindo a presidenta da República Dilma Rousseff, reeleita por voto popular em 2014, o que foi compreendido como um golpe de Estado parlamentar.

Na agenda do governo interino, estão várias reformas do Estado, ajustes fiscais, mudanças nas legislações de proteção social para esse fim. Além disso, estão sendo atualizadas a agenda neoliberal ortodoxa já conhecida e a proposição de um modelo de proteção social de matriz residual, deixando mais expostas a fragilidade da cidadania preconizada pela Política Nacional de Assistência Social.

PERCURSO METODOLÓGICO –A LUPA COMO FERRAMENTA

A pesquisa realizada tem uma trajetória de construção que interessa ser explicitada como elemento de análise da formulação metodológica. Está situada a partir da Psicologia Social, que, tal qual o contexto das demais abordagens psicológicas, não é composta por uma única teoria, mas por um conjunto de saberes que tem como objeto a relação indivíduo e sociedade na perspectiva de processo, de intersecção, de complexificação e subjetivação (JACQUES, STREY et al., 1998). Trata-se de uma perspectiva heterogênea em diversos aspectos, mas que assume, em consenso, a implicação política da produção de conhecimento.

Guareschi (2004) afirma que a Psicologia Social (Crítica) “trata da *relação*⁴⁰ entre o ser humano e a sociedade; ela se centra na *relação*, mostrando que não há um sem o outro. Ela é a ciência do “entre” (p.9). Já Silva (2005) aponta que a própria constituição do “social” como conceito engendra a problemática do surgimento de uma Psicologia Social,

A invenção de uma psicologia social se encontra particularmente num movimento de conceitualização do social, ou seja, num movimento que cessa de tomar o social como uma simples evidência fundada sobre o senso comum (no sentido de uma ‘universalidade fictícia’ que atravessaria todas as relações humanas) e, ao contrário, passa a constituí-lo em relação a um campo problemático que emerge a partir de um determinado conjunto de práticas. Podemos então dizer que se o social existe *entre* os indivíduos, não é apenas em função das múltiplas interações que se produzem entre os mesmos, mas que é, sobretudo, numa espécie de *interstício*, marcado por uma multiplicidade de acontecimentos e práticas que atravessam uma formação histórica num dado momento, que o social irá ganhar uma consistência e se constituir como um problema (p.17).

A autora propõe pensar que o objeto da Psicologia Social se coloca como um par, onde o próprio surgimento de um campo de conhecimento que toma o social como objeto demanda a análise de sua condição histórica, política e de sua pertinência como especificidade. Nesse sentido, a Psicologia Social tem estreita relação com os processos que também configuraram as políticas sociais.

Dessa forma, considerando as reflexões dos autores citados, não por acaso, todos são professores desse Programa de Pós-Graduação, percebe-se que o ponto de partida, ou “porto” de partida para o estudo apresentado oferece mais pistas, perguntas e formas de olhar do que definições. Isso não quer dizer que não exista, como em qualquer produção acadêmica, uma determinada forma esperada de fazer pesquisa, o que, se pautado de maneira muito literal, produz um “mais do mesmo” encerrado em algumas “fórmulas”. No entanto, outra particularidade afasta esta pesquisa dessa repetição – este trabalho se situa em um núcleo de

⁴⁰ Grifo do autor.

estudos interdisciplinar (NEST – Núcleo de Estudos e Pesquisa em Saúde e Trabalho), onde a orientadora e outros pesquisadores são professores também do Serviço Social. Assim, a trajetória consistente e madura do Serviço Social nas políticas sociais lançou um desafio audacioso para esta tese. Por outro lado, veio ao encontro do desejo desta pesquisadora em não pretender refletir especificamente sobre “a” Psicologia nesse campo, nem sobre as práticas psicológicas em si no espaço da assistência social, mas de conhecer e aprofundar questões desse campo com contribuições da Psicologia Social.

Pode-se afirmar, ainda, que esta tese se inscreve dentro do campo mais amplo da pesquisa social. A pesquisa social, tal qual o objeto de análise – a assistência social – também tem em sua raiz uma problemática política: para alcançar o patamar da cientificidade, como estabelecido historicamente pelas ciências da natureza, deveria encolher ou empobrecer seu objeto. Como legitimar a objetividade da investigação da realidade, sendo seus próprios agentes? Conforme Minayo e col. (2004),

a cientificidade, portanto, tem que ser pensada como uma ideia reguladora de alta abstração e não como sinônimo de modelos e normas a serem seguidos. A história da ciência revela não um ‘a priori’, mas o que foi produzido em determinado momento histórico com toda relatividade do processo de conhecimento (p.12).

Nessa direção, a partir do problema de pesquisa colocado, a pesquisa realizada é qualitativa. Essa escolha fundamentou-se no conhecimento que se construiu, que remete aos contextos históricos e políticos da implantação do SUAS, a suas características, a seus conceitos fundantes e a suas problemáticas atuais, a partir da análise das práticas discursivas e da produção de sentidos em torno das noções de indivíduo e social. Nesse aspecto, Minayo (1994) afirma que a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares e trabalha com o universo de significados com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Também acrescenta que o objeto das ciências sociais é histórico:

as sociedades humanas existem num determinado espaço cuja formação social e configuração são específicas. Vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro, num embate constante entre o que está dado e o que está sendo construído. Portanto, a provisoriedade, o dinamismo (MINAYO, 1994, p.22).

Com esse olhar, o produto da pesquisa não é a representação da verdade, como um espelho da natureza, mas a criação de “verdades” possíveis, relacionadas às condições de suas produções. Seguindo esse movimento, o percurso da investigação científica passa por uma desfamiliarização de construções conceituais que possam ter força de crença e, por meio do

questionamento do lugar estabelecido de alguns repertórios linguísticos⁴¹, novas conceituações podem revisar e ressignificar o conhecimento existente.

À medida que a noção de realidade é problematizada, a forma como ela é tomada implica, do ponto de vista metodológico, outra concepção da relação sujeito-objeto, que não é dada por uma via de neutralidade e imparcialidade. Da mesma forma com que os processos sociais estão em movimento, o “objeto social” está em devir e, nessa processualidade, a subjetividade daquele que investiga entra em cena e a ação de conhecer se assemelha a navegar, utilizando as perguntas de pesquisa como instrumentos de orientação.

Nesse sentido, Foucault (1995) aponta para a função da aproximação histórica para compreender as questões que se pretende conhecer: “temos que conhecer as condições históricas que motivam nossa conceituação. Necessitamos de uma consciência histórica da situação presente” (p.232). Daí cabe ainda colocar que “o campo a ser trabalhado não tem nada a ver com a culpa ou a inocência” (FOUCAULT, 1995), mas com a perspectiva de se tomar as relações entre os tempos passado e presente como complexas e não dissociadas na experiência objetivada dos processos sociais.

Assim, embora a análise de um campo de uma política pública como a assistência social considere, em muitos aspectos, informações quantitativas relativas aos dados econômicos, de financiamento, de gestão, de cobertura, de impacto, entre tantos outros, no contexto do problema que está sendo construindo, a perspectiva de análise será de caráter qualitativo, porque persegue a produção de sentidos nas práticas discursivas relativa ao objeto de pesquisa.

Spink e Frezza (2013) situam as filiações epistemológicas da produção de sentidos e a análise das práticas discursivas no âmbito da Psicologia Social, nas correntes construcionistas que propõe a problematização da realidade através da desfamiliarização⁴² da dicotomia sujeito-objeto. Posicionam-se pela crítica a esse dualismo que afirma a “mente como espelho da natureza”, apontando que o conhecimento é construído conjuntamente; a noção de realidade é compreendida como existente, mas sua existência não independe do modo de

⁴¹ O conceito de repertório interpretativo era utilizado na pesquisa de práticas discursiva tomado pelo termo de Jonathan Potter e Margaret Wetherell (1987), que o definiam como dispositivo linguístico a serviço de construir versões de eventos, ações, fenômenos descritos. A redefinição por repertórios linguísticos ou repertórios, proposta por Spink (2004) buscou enfatizar “que se trata de circulação de unidades de construção das práticas discursivas” (ARAGAKI, PIANI e SPINK, 2104, p. 229). Bernardes (2004) afirma que o termo interpretativo vincula-se com concepções representacionistas da construção do conhecimento, associadas com a busca de alguma essência oculta ou última a ser revelada com aplicação de instrumentos de análise. Nas práticas discursivas, o que se analisa são as continuidades e discontinuidades dos sentidos que compõem emaranhados, redes de possibilidades linguísticas ao longo do tempo.

⁴² As autoras destacam que o uso do termo desfamiliarização é preferido à desconstrução, pois “difícilmente desconstruímos” algo que estava construído enquanto construção conceitual que embasou crenças.

acessá-la: “nosso acesso à realidade instituem os objetos que a constituem. (...) só apreendemos os objetos que se nos apresentam a partir de nossas categorias, convenções, práticas, linguagem” (SPINK; FREZZA, 2013, p. 11). Dessa forma, a noção de indivíduo é tomada como uma construção social.

A crítica ao representacionismo também é uma filiação importante, pois aponta que “os objetos da natureza são constituídos por nossas categorias” (SPINK; FREZZA, 2013, p.11), de forma que são historicamente situados e submetidos à hegemonia e aos contextos dos processos sociais e não da validade “pura” dos construtos. Em diferentes períodos e processos, as relações de saber-poder e seus dispositivos compõem com a retórica da verdade – a verdade entendida como contingencial é fruto das convenções socialmente estabelecidas. Assim, a verdade tem relevância no conjunto dos critérios sociais que pautam as inter-relações, mas não tem lugar absoluto, sendo remetidas à esfera da ética, “relativa a nós mesmos”.

O representacionismo, estabelecendo o dualismo sujeito-objeto epistemológico, também sustenta a divisão indivíduo-sociedade e público-privado, conceituações caras às ciências sociais e à própria fundação da Psicologia. Buscando dar relevância ao processo relacional da dialogia, o termo “pessoa” é utilizado, desde sua herança filosófica, apontando, nas práticas discursivas, os posicionamentos em negociação e nas trocas simbólicas que ocorrem na produção de sentidos.

A essa perspectiva entrelaça-se a dimensão da linguagem como prática social, dando o contorno da pesquisa da produção de sentidos nas práticas discursivas. A perspectiva linguística adotada dá foco à linguagem em uso. Essa perspectiva, baseando-se na etnometodologia e na análise da conversação, considera que o compartilhamento cognitivo que fundamenta a interação e a comunicação implica uma multiplicidade de métodos e de formas de raciocinar, socialmente partilhados e organizados, dando sentido cotidiano aos objetos e aos acontecimentos. Dessa forma, uma variedade de estruturas normativas opera nas formas de interação e, na sequência de interações, as relações sociais são sustentadas e negociadas.

Na perspectiva discursiva, Spink e Frezza (2013) citam Foucault e Derrida como autores que influenciaram o debate sobre as relações entre saber e poder por meio do conceito de discurso, mas remetem o termo “análise do discurso” à teoria linguística de Pechêux, estruturalista, o qual considerava que as condições de produção e o sistema linguístico determinavam o discurso bem como os “lugares ocupados pelo emissor e o receptor na estrutura de uma formação social” (SPINK; FREZZA, 2013, p.19). As mesmas autoras

remetem também às contribuições da Psicologia Social Discursiva, que deu centralidade à noção de repertórios interpretativos - “o conjunto de termos, lugares-comuns e descrições usados em construções gramaticais e estilísticas específicas” (p.20), enfocando o uso da linguagem, que situa a compreensão da prática discursiva pela análise de discurso. O discurso pode ser analisado discriminando função, construção e variação.

A função refere-se ao discurso tomado como ação, pois é tão produtor de realidade quanto qualquer ação concreta. (...). Já a construção diz respeito ao uso dos recursos linguísticos preexistentes – os repertórios interpretativos – o que implica seleção e escolha. Por fim, a variação é concebida como consequência da função e da construção, ou seja: se o discurso é construído para a ação, diferentes situações implicariam a construção de diferentes discursos (SPINK; FREZZA, 2013, p.19).

Assim, uma diversidade de produções sociais expressa práticas discursivas e sustenta a possibilidade de conhecer e analisar a produção de sentido como produto socialmente construído e historicamente situado. Essa é uma relação implicada entre a produção de sentidos como dialógica e a linguagem em uso.

O discurso, nessa perspectiva, é tomado como o que remete às regularidades linguísticas, produzidas na institucionalização da linguagem, seja em nível de sistemas políticos e disciplinares bem como no âmbito dos grupos sociais (SPINK; MEDRADO, 2013, p.24). Nesse sentido, aponta para uma estrutura de reprodução social: a linguagem vista a partir das regularidades, que são imprescindíveis para a vida social, de prescrições e de regras que dão base à interação cotidiana, mas não desconsidera o diverso e o irregular que coabitam o uso da linguagem incessantemente. É justamente na ruptura do habitual que os sentidos se apresentam mais visíveis e essa é estratégia fundamental para a pesquisa social.

Discurso, linguagem social ou *speech genre* são conceitos que focalizam, portanto, o habitual gerado pelos processos de institucionalização. O conceito de práticas discursivas remete, por sua vez, aos momentos de resignificações, de rupturas, de produção de sentido, ou seja, corresponde aos momentos ativos do uso da linguagem, nos quais convivem tanto a ordem como a diversidade (SPINK; MEDRADO, 2013, p.26).

Dessa maneira, a análise das práticas discursivas ocupa-se das maneiras pelas quais são produzidos os sentidos e como as pessoas se posicionam nas relações cotidianas (SPINK; MEDRADO, 2013). Essas formas e posições são compreendidas a partir dos “enunciados orientados por vozes”, na medida em que as formas são os gêneros de fala e os conteúdos que compõem os repertórios linguísticos. Os enunciados, em uma conversa, são sempre situados em um “diálogo”, ou seja, estão endereçados a alguém e geram uma interanimação, mesmo

quando são internos. Os interlocutores, presentes ou presentificados, são as “vozes” desses diálogos. Os enunciados são “expressões, palavras e sentenças articuladas em ações situadas, que associadas à noção de vozes adquirem seu caráter social” (SPINK; MEDRADO, p.26). A produção de sentidos é, então, da ordem da interação, é um fenômeno sociolinguístico, considerando a linguagem em uso como prática social.

O sentido é uma construção social, um empreendimento coletivo, mais precisamente interativo, por meio do qual as pessoas – na dinâmica das relações sociais historicamente datadas e culturalmente localizadas – constroem os termos a partir dos quais compreendem e lidam com as situações e fenômenos a sua volta (SPINK; MEDRADO, p.42).

A linguagem em uso, como prática social, é ação. Assim, produz efeitos, consequências e materialidades. A dimensão performática do uso da linguagem relaciona-se diretamente com os posicionamentos que são tomados pelos interlocutores, intencionais ou não. Essa performatividade não se encontra somente na forma oral, mas também nos atos de fala impressos, como textos ou comunicações de mídia, que também são atos de fala. Os posicionamentos da linguagem dão-se em relação aos enunciados que advêm do sistema de linguagem utilizado, de maneira que “o sentido decorre do uso que fazemos dos repertórios interpretativos de que dispomos” (SPINK; MEDRADO, 2013, p.28).

A compreensão de que a linguagem é prática social é central para a perspectiva da produção de sentidos concebendo o sentido enquanto efeitos: como produtores de materialidades, de práticas que se sustentam nas concepções e interpretações que fazemos, mesmo quando não percebidos em ato. Estas concepções e interpretações são sempre posicionadas nas relações que estabelecemos e sempre partilhadas socialmente, são elementos da cultura, da história pessoal e das interações imediatas em que agimos.

Os repertórios interpretativos, posteriormente conceitualizados como linguísticos, são componentes fundamentais das práticas discursivas, suas “unidades de construção”, pois são utilizados para construir linguisticamente a versão, os eventos e os fenômenos vividos. São as descrições, os termos e as figuras de linguagem, em seu conjunto, aplicados em seu contexto de uso e com o estilo gramatical respectivo (ou gênero de fala). É através desses repertórios, em sua dinâmica permanente de dialogia, que se expressam as regularidades e irregularidades discursivas, pois, ainda que se considere a hegemonia de determinados sentidos, a linguagem é polissêmica e transita com a diversidade de contextos da vida.

O pressuposto de que todo discurso se inscreve em um dado contexto implica uma concepção de temporalidade. Os repertórios linguísticos têm inscrições na história, mas não

são essas inscrições o foco de análise, mas a problemática dos contextos dos sentidos produzidos.

O sentido contextualizado institui o diálogo contínuo entre sentidos novos e antigos. [...]. Mesmo os sentidos passados, decorrentes de diálogos travados há muitos séculos, não são estáveis; são sempre passíveis de renovação nos desenvolvimentos futuros do diálogo. Em qualquer momento, essas massas de sentidos contextuais esquecidas podem ser recapituladas e revigoradas assumindo outras formas (em outros contextos) (SPINK; FREZZA, 2013, p.30).

Nesse contexto, no referencial das práticas discursivas, é proposto que se tome três classificações possíveis de tempo, no esforço de situar a temporalidade na vivência da experiência: o ‘tempo longo’, concernente aos conteúdos culturais e históricos; o ‘tempo vivido’, constituído pelas linguagens advindas da interação e pertença à determinados grupos sociais; e o ‘tempo curto’, posto pelo momento da experiência dialógica. Essa composição possibilita abordar o paradoxo dos enunciados que pertencem concomitantemente à ordem das regularidades, das permanências que sustentam o compartilhamento e da polissemia de repertórios que atentam para a singularidade dos sentidos (SPINK, MEDRADO, 2013).

O ‘tempo longo’ contém os conhecimentos que antecedem à vivência da pessoa, são os domínios da construção social da cultura. Constituem “vozes de outrora que povoam nossos enunciados” (SPINK; MEDRADO, 2013, p.32). Não são teorias nem acontecimentos, mas fragmentos que atravessam a vida cotidiana. Neles se apresentam modelos, normas, convenções e saberes instituídos nas tradições do senso comum e dos domínios de saber. Eles remetem aos elementos de permanência e à reprodução social, intimamente ligados aos dispositivos de saber-poder e das verdades instituídas.

A história pessoal e as experiências particulares são recortadas como o ‘tempo vivido’. Elas advêm da inserção social de cada pessoa e de como ela se apropria do espaço coletivo e dos conteúdos constituídos historicamente e os compartilha, desde a trajetória a partir da infância. O ‘tempo vivido’ aponta para

a aprendizagem, o tempo da vida de cada um de nós, das inúmeras linguagens sociais próprias a segmentos de classe, a grupos profissionais, a faixas etárias, etc. Trata-se das vozes situadas que povoam nossas práticas discursivas, sejam elas externalizadas ou não. (...). É o tempo da memória traduzida em afetos. É nosso ponto de referência afetivo, no qual enraizamos nossas narrativas pessoais e identitárias. (SPINK; MEDRADO, 2013, p.33).

A dinâmica da produção de sentidos pode ser entendida no ‘tempo curto’, aquele do momento do acontecimento. É quando se objetivam as possibilidades de combinação das

‘vozes’ e se coaduna a interface dos três tempos nesse terceiro. É o tempo presente. Refere-se às interações da comunicação direta entre interlocutores, acontecidas na dialogia e na concorrência de repertórios que dão sentido às experiências em pauta.

Focalizando o momento da interação por meio das práticas discursivas, encontraremos polissemia e contradição. Deparemos, ao mesmo tempo, com a processualidade e a produção situada desses repertórios, deixando emergir a possibilidade de construção de inúmeras versões de nossas pessoas. À medida que nos distanciamos, teórica e empiricamente, do tempo curto, adentramos o campo das abstrações: as tipificações de papel, as regras do discurso, as linguagens sociais e as identidades sociais que povoam nosso universo (SPINK; MEDRADO, 2013, p.33).

É no “tempo curto”, momento de interação, que, na pesquisa das práticas discursivas, apreende-se a produção de sentido, em que se expressam, por alguns caminhos tantos, as vozes pertencentes ao “tempo longo” na construção do “tempo vivido”, em que as narrativas afetivas e as sínteses das experiências atualizam-se.

Retomando a noção de “pessoa”, na interação - interanimação dialógica, os posicionamentos de pessoa mostram como foram incorporados repertórios interpretativos, que se encontram sempre situados em relações de poder. Nas práticas discursivas, está sempre implicado o uso de repertórios que se constituem como posicionamentos identitários.

Frente à perspectiva construcionista das práticas discursivas e da produção de sentidos no cotidiano, a pesquisa enquanto exercício do conhecimento exige um enquadre diverso daquele postulado a partir da noção de validade e fidedignidade, que atendem à concepção de correspondência ou de acesso ao real. A partir daí, a pesquisa também passa a tomar como eixo a reflexão sobre a natureza do conhecimento, a pesquisa como prática social, imersa em redes de disputa e poder, a polissemia e a ética.

O rigor e a avaliação da produção em pesquisa estão na ordem da intersubjetividade e, assim, demandam passar pelo processo de socializar seu fazer e submeter aos pares, à comunidade acadêmica ou não, a construção da pesquisa e todo seu percurso, de forma chegar a um conjunto de interpretações e reflexões. Não se trata então de, ao descrever todo o processo de pesquisa, garantir, em um exercício de verificação, que se chegue ao mesmo “resultado”, pois, irredutivelmente, a pesquisa tem parte do pesquisador que a realizou. Mas, ao submeter todo o percurso realizado, com suas premissas e conceituações bem como com as idiosincrasias do tempo e da caminhada trilhada, a partir de um olhar crítico aos pares qualificados para tal, a pesquisa pode ser avaliada com o intuito de verificar se atende critérios de validação, de ética e de produção de saber.

As práticas discursivas podem ser analisadas por meio de diversas ferramentas que se apresentam como sensíveis ao discurso, expresso pelo modo oral, escrito, por imagem ou outro modo de registro. Nesta tese, optou-se pelo trabalho com documentos de domínio público, que são formas de registro textuais ou de imagem, virtuais ou impressos, que, de alguma forma, contém uma materialidade e são formulados para serem acessados de forma pública, para “serem vistos”. Dessa forma,

entende-se desde avisos escritos à mão e disponibilizados publicamente, formulários diversos, panfletos, jornais, revistas, livros e relatórios impressos até páginas da internet, portais e todos os demais repositórios eletrônicos onde o material pode ser livremente acessado e registrado de alguma maneira. Usamos a expressão “documento” no sentido elástico de registro, de algo que tem uma presença física; que fala sobre algo e é também algo (SPINK et al., 2014, p.207).

Nesse sentido, documentos de domínio público são produtos da interação intersubjetiva, porque complementam e competem com a narrativa e a memória como componentes significativos do cotidiano. Sua particularidade é que frequentemente se dirigem ao coletivo de forma direta, revelando traços de ação social e próprios dela. Assim, dão a conhecer elementos discursivos que, por vezes, estão reportados nas narrativas individuais como conteúdos instituídos. Além disso, pode-se afirmar que instituem aquilo que passa a ser compartilhado a partir de sua divulgação.

Os documentos de domínio público, ainda que materializados em alguns formatos de maneira estática, são “partes e produtos de conversas compridas. São produtos sociopolíticos de uma ideia radical: a própria noção de público enquanto esfera de ação e discussão, um lugar onde é possível ter e expressar opiniões” (SPINK et al., 2014, p.213). Dessa forma, relatam fotograficamente processos mais amplos de composição de concepções, de disputa e de verdades que desejaram afirmar. Ademais, presentificam certos posicionamentos de colocação positiva de seu conteúdo, bem como deixam ver as ausências, o que não é citado. Guardam consigo também as marcas de uma processualidade, de inscrições de seu tempo e de seu espaço.

No âmbito das práticas discursivas, os autores destacam pelo menos três componentes nos documentos de domínio público: a peça de publicação, os motivos para a publicização e o conteúdo tornado público. São pontos de partida que já remetem aos sentidos em construção e em disputa. Aquilo que o documento de domínio público contém enquanto história não informa, simplesmente, o contexto ou apresenta acontecimentos que já não existem, como se

o passado estivesse distante. Ao contrário disso, os sentidos que lá habitaram podem perfeitamente estar presentes e “vivos” no campo das interações.

No caso de legislações, há a especificidade normativa. Elas operam no campo da definição de comportamentos, de ações que, em tese, são consideradas como adequadas, esperadas, direcionando a quem e em qual contexto e espaço devem ser seguidas. Deixam entrever concepções que, no curso de um processo, foram hegemônicas o suficiente para adquirirem algum tipo de legitimidade coletiva. Habitam, no sentido foucaultiano, o dispositivo disciplinar, mas compõem também com outras redes de sentido.

É fundamental, no trabalho com documentos de domínio público, como nas diferentes formas de pesquisa social, deixar-se encontrar com o material pesquisado, não de imediato, procurando as respostas que se quer, mas desfamiliarizando-se com o conteúdo acessado, olhando para o que foi deixado na passagem dos sentidos. No caso específico das legislações, pela sua especificidade, é relevante atentar para o processo de sua construção e a relação que podem ter com outras legislações da mesma matéria. Da mesma maneira, é necessário compreender algumas particularidades da forma de escrita desse tipo de documento para captar como se traduzem enquanto algo aplicável.

O trabalho com as diferentes práticas discursivas (verbais, escrita, com gestos ou ícones) parte da construção de categorias, ultrapassando a dimensão metodológica e tomando como premissa que o pensamento se organiza por inúmeras formas de classificações:

as categorias, expressas por meio de práticas discursivas, são estratégias linguísticas delineadas para conversar, explicar, organizar e dar sentido ao mundo, cujas especificidades estão vinculadas ao contexto que as produzem (SPINK; MENEGON, 2014, p.58).

Por meio do exercício de problematização das categorias, analisando os movimentos em que se inscrevem e como são mutáveis em seu uso nos enunciados em que se apresentam, as categorias são entendidas como instrumentais da compreensão dos sentidos no cotidiano, não como “tradução” dos fenômenos, mas para as relações que têm nas práticas sociais: “as descrições categoriais envolvem escolha e reorganização retórica, elas carregam a possibilidade de expor o posicionamento do emissor da fala, e de dar visibilidade às consequências interacionais daí decorrentes” (SPINK; MENEGON, 2014, p.59).

A interpretação é tomada como trabalho reflexivo permanente em todo o processo de pesquisa e não circunscrito a um momento de “explicação” dos dados. Ela ocupa dois espaços: um como atividade-meio, em que opera na formulação de hipóteses, na análise das categorias e nas diversas informações que o contexto investigado informa; e como atividade-

fim, em que o processo de diálogo e de tensão do problema de pesquisa com as categorias encontradas nas práticas discursivas são entrelaçados e apresentados com uma proposição coerente. Segundo Spink e Menegon (2014, p.91), “a construção de categorias de análise depende, fundamentalmente, do tipo de pesquisa realizada (...). É um processo de construção que está intimamente relacionado ao objetivo da investigação e aos repertórios disponíveis”.

No processo de interação com as práticas discursivas, a interpretação é simultaneamente ferramenta e efeito do jogo complexo de produção de sentidos. A compreensão desse fenômeno como social remete à análise da interface dos tempos que o atravessam e, por isso, é, necessariamente, um empreendimento sócio-histórico. Assim, o referencial teórico que sustenta a construção do processo de pesquisa comparece como instrumento indispensável à interpretação, permitindo a generalização analítica.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEUS ESCRITOS

Os documentos - entre caixas e arquivos

A trajetória construída a partir dos objetivos da pesquisa e da metodologia proposta foi, em primeira etapa, buscar documentos de domínio público que se caracterizassem por serem orientadores do trabalho no campo da política de assistência social, preferencialmente, de caráter oficial e de âmbito nacional. Estes foram critérios prioritários, mas que não excluíram a possibilidade de agregar algum outro documento que, por sua especificidade, merecesse inclusão. Assim foram selecionados, a partir do conhecimento da própria pesquisadora, como trabalhadora da área, uma lista inicial de trinta e quatro documentos que foram lidos e revisados com relação ao seu conteúdo. Essa lista foi ainda submetida à apreciação de alguns interlocutores⁴³ qualificados da área, que são profissionais estudiosos do tema e que tiveram envolvimento histórico com o processo de construção da política de assistência social no país.

Os interlocutores fizeram sugestões de inclusão ou de retirada de documentos, a partir dos objetivos do estudo, que foram apresentados a eles previamente. Também indicaram aqueles documentos que poderiam contribuir diretamente com a pesquisa para a realização da

⁴³ Os interlocutores que contribuíram com a análise da listagem inicial de documentos foram a assistente social Lea Maria Ferraro Biasi e os professores do curso de serviço social da UFRGS, Sergio Antonio Carlos, Dolores Sanches Wunsch e Rosa Maria Fernandes Castilhos.

análise das práticas discursivas. Essa listagem completa está apresentada no quadro geral de documentos (APÊNDICE A).

A construção do quadro geral dos documentos tem como um de seus objetivos auxiliar na visualização do contexto de produção dos documentos. Para isso, toma empréstimo na estratégia de elaboração de uma matriz utilizada por Bernardes (2004). O autor cita Hacking (2001 apud Bernardes, 2004), que apontou a necessidade de romper com a lógica de que as narrativas dominantes são naturais ou inevitáveis. O sentido do conhecimento está na articulação entre discurso e realidade, entre o que chamou de objetos e ideias. Os objetos seriam a dimensão da realidade social, que são os itens do mundo do senso comum: “pessoas (crianças), estados (infância), condições (saúde), práticas (abuso infantil, caminhar), ações (lançamento de bola), comportamento (generoso, inquietação), dentre outros” (BERNARDES, 2004, p.57). Os objetos têm concretude, no sentido de que existem, mesmo que não sejam materiais.

Já as ideias são da dimensão das crenças, dos conceitos, das concepções, das teorias e de outras formas que podem ser individuais ou coletivas e que são compartilhadas, negociadas, debatidas. As ideias podem formar agrupamentos, classificações e categorias. Aquilo que as concretiza vale como objeto. As ideias não estão dispersas em um vazio, elas habitam um marco social, o qual Hacking (2001), segundo Bernardes (2004), chamou de matriz.

A elaboração da matriz dos documentos é uma estratégia para visibilizar a interação entre o objeto e as ideias, que é a prática discursiva propriamente dita: “o principal, no estudo da matriz, é ver que o objetivo do discurso da construção social é a interação entre o objeto, os conceitos, as práticas e as pessoas” (BERNARDES, 2004, p.58). A construção do quadro e a análise da matriz proposta trabalha com determinados documentos que são parte dessa matriz. Os documentos, conforme Bernardes (2004),

dialogam entre si, sendo, assim, práticas discursivas. São diálogos que permitem viajar e atravessar fronteiras temporais e espaciais, lançando os debatedores a uma profusão de sentidos articuladas das mais diversas maneiras. São referenciais inegáveis, visto que são explicitamente investidos de poder. Os documentos – constituídos ao longo do tempo por distintas instituições e pessoas – constroem ideias, conceitos, argumentos, convencimentos, posicionamentos, ideologias, retóricas, metáforas etc. São hipertextuais, pois remetem o leitor a outros documentos, artigos, autores, retóricas (p.61).

A estratégia de construção do quadro geral dos documentos teve como objetivo organizar e facilitar a visualização do material e das possibilidades de compreensão desse

conjunto, que é parte da matriz analisada e não de uma revisão de todo processo histórico do campo da assistência social no Brasil. Ainda assim, cada documento pertence a uma cadeia de outros documentos, que remetem às pessoas à frente de instituições e a posicionamentos políticos que argumentaram, de determinadas formas, mais ou menos coerentes entre si, e, com certeza, divergentes em momentos específicos, dando contornos aos sentidos produzidos.

O momento de publicação, as gestões presidenciais, o contexto político, a natureza e a temática, bem como a autoria são apresentados entendendo que são informações relevantes para caracterizar os documentos e indicar possibilidades de análise. Estão elencados por ordem cronológica de surgimento e estão datados de 1938 a 2016. Dessa forma, lança luz à temporalidade (tempo curto, tempo vivido e tempo longo) na análise das práticas discursivas, de forma que “os documentos são definidos pelos processos dialógicos, pelas linguagens sociais e pelos conteúdos culturais” (BERNARDES, 2004, p.59). A descrição do contexto mais amplo e da emergência dos documentos que traça essa interação foi apresentada no capítulo que trata da construção da assistência social brasileira.

Linha do tempo - linearidades visíveis

A seleção de documentos requereu a elaboração de uma linha do tempo⁴⁴ como estratégia de visualização dos elementos históricos por meio de marcos que, no caso, foram os períodos de gestão dos presidentes da República desde que houve envolvimento do Estado brasileiro com a assistência social. Essa linha do tempo serviu de apoio para a compreensão mais aprofundada das condições sociopolíticas em que os documentos considerados estavam inseridos. A linha do tempo auxiliou na formulação do item “a construção da Assistência Social brasileira”, bem como com a própria análise da matriz dos documentos. Contudo, não tem a intenção de dar conta da história da assistência social no país, destacando momentos cruciais ou eventos históricos, mas permitir visualizar a produção dos documentos pertinentes à pesquisa, dando visibilidade ao contexto.

O ponto de partida da linha do tempo foi o ano de 1905, por haver o registro de um trabalho apresentado em 1898 por Athaulpho de Paiva a respeito de assistência pública no Brasil (*L'Assistance Publique ou Brésil*) na França, segundo Sposati (2004). Após, a linha do tempo segue demarcando os governos presidenciais e a publicação de documentos em cada gestão. Em 1932, no governo do presidente Getúlio Vargas, foi fundado o Centro de Estudos e Ação Social, vinculado à Igreja Católica, que, nos moldes franceses, organizava a prestação

⁴⁴ Encontra-se no apêndice B.

de assistência e estudos na área. A carta constitucional de 1934 assegurava “amparo aos desvalidos” destinando o percentual de 1% à maternidade e à infância. Em 1936, foi fundado o primeiro curso de serviço social no país e, em 1938, a constituição do CNSS. Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência e seu primeiro Programa Nacional de Voluntariado.

Nos governos seguintes, de 1945 a 1950, com o presidente Eurico Dutra, e de 1950 a 1954, com o retorno de Getúlio Vargas até seu suicídio, após, com os governos de Juscelino Kubitschek até 1961, João Goulart até 1964, quando o país sofreu o golpe militar, não constam documentos ou eventos da assistência social como demarcadores para o conjunto elencado para a análise. Os primeiros presidentes do período do golpe militar, de 1964 a 1966, foram Castelo Branco e Costa e Silva até 1969. Em 1969, na presidência de Emílio Médici, a LBA foi transformada em fundação. No governo seguinte, de Ernesto Geisel, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974. Naquele ano, também foi publicado um documento denominado “Alternativas da política assistencial brasileira”, do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais - CBCISS. Em 1979, assumiu o presidente João Figueiredo, ano em que foi proposto novamente um Programa Nacional de Voluntariado da LBA.

Em 1985, findada a ditadura militar, com o falecimento do presidente Tancredo Neves, acabou por tomar posse o presidente José Sarney, que governou o país até 1990. Em 1988, foi promulgada a Constituição Brasileira vigente e, em 1989, realizou-se o “Consenso de Washington”, que propôs medidas para os países em desenvolvimento fortalecerem o crescimento econômico segundo as diretrizes neoliberais.

Em 1990, já no governo de Fernando Collor de Melo, foi instituído o Ministério da Ação Social. Além disso, o presidente vetou a primeira versão da Lei Orgânica de Assistência Social. Em 1992, após o *impeachment* de Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco. Em 1993, foi sancionada a Lei 8742/93, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Em 1994, foi feita uma redação preliminar de uma Política Nacional de Assistência Social e, em 1997, uma proposta preliminar. Em 1995, assumiu o presidente FHC, que lançou, na contramão da LOAS, o Programa Comunidade Solidária. No governo de FHC, também foi extinta a LBA e se realizou a I Conferência Nacional de Assistência Social.

Em 1997, aconteceu a II Conferência Nacional e é criada uma Norma Operacional Básica (NOB). Em 1998, foi publicada uma primeira Política Nacional de Assistência Social e outra NOB e, em 2001, ocorreu a III Conferência Nacional. Em 2002, saiu outra versão de NOB. Em 2003, Luis Inácio Lula da Silva assumiu a presidência. Nesse ano, realizou-se também a IV Conferência Nacional de Assistência Social. No ano seguinte, foi criado o

Programa Bolsa Família e a Política Nacional de Assistência Social de 2004, bem como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

No ano de 2005, foi publicada nova NOB e realizada a V Conferência Nacional. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOBRH/SUAS, tratando especificamente dos recursos humanos no âmbito do SUAS, foi publicada em 2006. No ano seguinte, aconteceu a VII Conferência Nacional e, em 2009, veio o documento da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e a VII Conferência Nacional. No ano de 2010, veio mais uma versão de NOB. Em 2011, assumiu a presidência Dilma Rousseff. Nesse ano, foi realizada a VIII Conferência Nacional, bem como foi sancionada a Lei do Sistema Único de Assistência Social – Lei 12.432/2011. Ainda foi publicada uma NOB no ano de 2012. Em 2016, o mandato da presidenta foi interrompido por um *impeachment* e assumiu o vice-presidente Michel Temer. Logo em seguida, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome passou a agregar a pasta da agricultura, passando a Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

A observação da linha do tempo construída com os documentos fornece elementos de análise, uma vez que se percebe um conjunto de elementos no período do Estado Novo, na gestão de Getúlio Vargas, depois somente é encontrada maior movimentação no governo militar de Médici. Mesmo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os elementos seguintes não são de avanços no que a legislação preconiza. Foi após a I Conferência Nacional de Assistência Social que iniciou um intenso processo em torno de construção dessa política e, notavelmente, a partir de 2003, no governo Lula, houve uma intensificação, que caracteriza a construção de fato da assistência social como sistema participativo e descentralizado. Em 2011, no governo Dilma, instaurou-se formalmente o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, período em que se fez o corte dos documentos considerados para a pesquisa, embora, até o ano de 2016, tenham havido publicações de documentos de orientação e de gestão do SUAS para os diferentes níveis de complexidade e dos programas, projetos e benefícios.

A matriz dos documentos – uma trama de superfície dispersa

A partir da definição do *corpus* de documentos que atendiam aos objetivos do estudo, foi desenvolvida uma análise de seu conjunto, descrita como a análise da matriz dos documentos, construída a partir da revisão histórica do contexto político da assistência social e dos documentos eleitos para a análise das práticas discursivas.

A base da análise da matriz deu-se partindo da organização do quadro geral dos documentos (APÊNDICE A), de forma que se argumenta considerar três períodos identificados da produção desses documentos, com a indicação de que pode haver um quarto período em engendramento. O critério de definição dos períodos considerou a característica do documento inserido em seu momento de emergência e também das movimentações sociais, econômicas e políticas na condução do desenvolvimento da assistência social.

Os períodos caracterizados foram: 1) assistência social como ação doadora, em que estão inscritos os documentos numerados de um a quatro e trinta e sete; 2) revisão crítica em direção à política social, que contempla os documentos de cinco a quatorze; 3) reordenamento e implantação, abrangendo os documentos de quinze a trinta e cinco; 4) reversão de proteção: há elementos para a consideração do advento de um quarto período, que não está no escopo desta pesquisa analisar, entendendo que é um contexto bastante recente, mas que merece alguns apontamentos, tendo em vista a articulação com a produção de sentidos nos períodos anteriores caracterizados. Isso está sinalizado pelo documento 36. Arrisca-se chamá-lo de reversão de proteção.

QUADRO II - DOCUMENTOS PESQUISADOS CONFORME PERÍODOS HISTÓRICOS, ANOS DEMARCADOS, ENUMERAÇÃO E NATUREZA DOS DOCUMENTOS.

Períodos	Anos demarcados	Documentos numerados no quadro geral	Natureza de documentos
Assistência como ação doadora	1938, 1942, 1969	De 1 a 4 e 37	Decretos-lei;
Revisão crítica em direção à política social	1985, 1988, 1989, 1990, 1992, 1993	De 5 a 14	Registros de pesquisas, palestras, processos protocolados, leis, informativos, livros, orientações técnicas;
Reordenamento e implantação	1995, 1997, 1998, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016	15 a 35	Publicações de deliberações de conferência, texto de política nacional, decretos-lei, orientações técnicas, normas operacionais, resoluções,
Reversão da proteção	De 2016 em definição	36	Medida provisória

A proposta de delimitação dos períodos não é de estabelecer limites rígidos, uma vez que os processos históricos são fluidos e múltiplos. A função de estabelecer períodos é didática, no intuito de auxiliar na compreensão da matriz dos documentos analisados.

O primeiro período da matriz dos documentos foi nominado de “assistência como ação doadora”. Para tanto, foram considerados os documentos de 1938 a 1969, considerando que esse período se estende até os anos iniciais da década de 1980. A delimitação desse período, no conjunto dos documentos levantados, é hegemonicamente marcada pelo contexto em que o Estado brasileiro iniciou intervenções incipientes de maneira a ordenar uma condição de urbanização do país e pela necessidade de legitimar-se. São documentos produzidos pelo poder central – governo federal, ratificando e oficializando as ações assistenciais direcionadas a uma clientela focalizada e afeitas à atuação de entidades filantrópicas e benevolentes. Embora haja uma regulamentação do Estado nesse momento, não era uma proposição, mesmo que rudimentar, de política social.

O conjunto dos documentos seguintes compôs o período da “revisão crítica em direção a uma política social”. Trata-se de materiais publicados desde 1985, ressaltando que, em anos anteriores, já havia produções ocupadas com a crítica e com a revisão do que consistia como assistência social no Brasil até então. Abarca o momento de redemocratização do país, de grande mobilização política e de fortalecimento de movimentos sociais. Diversos campos profissionais fizeram o debate sobre suas bases epistemológicas e éticas e do universo de suas práticas.

Estava em questão a possibilidade de sustentar, por meio de políticas públicas universalistas e ampliadas, um projeto societário mais democrático e que fosse capaz de promover justiça social. A viabilidade desse projeto era discutida em torno de suas limitações e contradições e não foi, de maneira alguma, consenso ou posição unívoca. A partir disso, é importante compreender que os documentos de domínio público, as legislações, as orientações ou as publicações acadêmicas, visibilizaram alguns sentidos bem como invisibilizaram outros que, da mesma forma, estavam em produção e em circulação social.

O período seguinte, do “reordenamento e implantação”, parte da objetivação do que estava previsto na LOAS, com a realização das conferências de assistência social e com a estruturação do Conselho Nacional de Assistência Social. Esse é o período que conta com o maior volume de documentos, pois, pela sua característica, é o período em que a produção de regulamentações, normatizações e orientações foi particularmente necessária. Dessa forma, são documentos que se diferenciam, ao longo do avanço de implantação do sistema único, pois implicaram o desenvolvimento de uma estrutura que compôs seu desenho institucional e mecanismos de operacionalização. A delimitação do período é um processo que se deseja colocar em relevo, o qual, de maneira alguma, foi linear ou em uma única direção,

considerando a multiplicidade de fatores envolvidos, como interesses econômicos, coalizões políticas, diversidades regionais, legitimação e consistência institucional, entre outros.

Aponta-se ainda a emergência de um quarto período que, pelos movimentos iniciais, inspirou ser caracterizado como “reversão da proteção”. Esse não é um período que está no escopo de documentos levantados e analisados, pela sua condição recente, mas, justamente, por diretrizes anunciadas, por encaminhamentos políticos da gestão federal engendrados e culminando com o impeachment da presidenta Dilma Roussef, possibilita algumas análises preliminares.

Além disso, algumas modificações propostas para a política de assistência social particularmente ratificam as diretrizes políticas do golpe de Estado e deixam entrever o retorno ou a reafirmação de sentidos que tinham sido problematizados nos períodos anteriores e que haviam sido enfraquecidos por proposições alinhadas aos objetivos e as diretrizes do SUAS, entre as retóricas neoliberal e o projeto neodesenvolvimentista. Esse quarto período é explorado mais adiante de forma que a análise da produção de sentidos nas práticas discursivas dos demais períodos permita argumentar pela sua existência e pelos indicativos de reversão da proteção.

Documentos selecionados e a análise – compondo sentidos

Do quadro geral dos documentos, foram escolhidos oito documentos para comporem o grupo específico para a análise das práticas discursivas por meio da análise dos enunciados, categorias temáticas, repertórios linguísticos e retóricas. Esses foram os documentos mais indicados pelos interlocutores da pesquisa, além de terem sido identificados como documentos que marcaram momentos de “negociações de sentido e contestações ao estabelecido” (Bernardes, 2004, p.126), de forma que sua própria produção foi parte dessa processualidade. São documentos que demarcam incidentes críticos. Os incidentes críticos, conforme Bernardes (2004, p.127), “podem ser constituídos por documentos, publicações diversas, eventos, ou qualquer acontecimento que auxilie na compreensão de determinado fenômeno”.

Nesse caminho, os documentos escolhidos para a análise não são necessariamente representativos do conjunto de documentos de um determinado período, porque todos os documentos têm significância própria, dependendo do que se deseja investigar e compreender. O que de fato motivou essa seleção específica foi que são produções que ilustram e

visibilizam sentidos, remetendo a tempos históricos em disputa por rupturas ou pela reafirmação de determinadas retóricas.

QUADRO III – DOCUMENTOS SELECIONADOS PARA ANÁLISE DAS PRÁTICAS DISCURSIVAS – DOCUMENTAÇÃO SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E A LOCALIZAÇÃO GOVERNAMENTAL

Doc.	Ano	Presidentes	Fatos relevantes	Documento oficial	Temática principal	Autoria/publicação
4	1969	Costa e Silva	Período de ditadura militar Em anexo os Estatutos da LBA	Decreto n. 65.174 - de 16 de setembro de 1969	Aprova os Estatutos da Fundação Legião Brasileira de Assistência	Arquivos digitalizados da Câmara dos Deputados
7	1988	Jose Sarney	A CF foi um marco incluindo a assistência social na seguridade social-inovação no sistema de proteção social.	Constituição Federal de 1988	Constituição Federal nos artigos 6º, 194, 203 e 204;	
11	1990	Fernando Collor de Melo	Elaboração da primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), vetada no Congresso Nacional.	1ª versão da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social	Texto com a 1ª versão da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social submetida à votação no Congresso Nacional	Acesso pelo site www.senado.org.br
12	1992	Fernando Collor de Melo	Presidente sofre processo de “impeachment” e tem mandato interrompido	Fotocópia de informativo/jornal da Superintendência Estadual do RS da LBA	Edição Especial pelo Cinquentenário da LBA, resgata conteúdos históricos da instituição.	Publicado em agosto de 1992, não consta a tiragem, sob responsabilidade da jornalista Vera Daisy Barcellos Costa, registro 3804.
13	1993	Itamar Franco		Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.	Lei Orgânica da Assistência Social	Diário Oficial da União de 8/12/1998
15	1995	Fernando Henrique Cardoso		Deliberações de conferência	Relatório final da I Conferência Nacional de Assistência Social Tema “A assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado”	Conselho Nacional de Assistência Social
19	2003	Luis Inácio Lula da Silva	Conferência que delibera a implantação do Sistema Único de Assistência Social	Deliberações de conferência	Deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social Tema “Assistência social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos”	Conselho Nacional de Assistência Social
20	2004	Luis Inácio Lula da Silva	Política Nacional vigente	Política Nacional	Política Nacional de assistência social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

ANÁLISE – AS IMAGES QUE O OLHAR CONSTROI

A análise do conteúdo dos documentos foi realizada por meio da análise das práticas discursivas e da produção de sentidos, iniciando com uma análise dos enunciados e temáticas de cada um dos documentos selecionados para tal. A análise dos enunciados e a identificação das temáticas nos documentos constituiu um conjunto de procedimentos que permitiu diferentes formas de compreensão de informações. Basicamente, considerou unidades de registro (uma palavra, uma frase, um texto inteiro) e unidades de contexto (considerando qual o contexto da mensagem) de maneira a construir categorias. Inicialmente, preparou-se o material para a análise, definindo as unidades de registro, de contexto, trechos significativos e categorias iniciais, com uma leitura orientadora.

No primeiro tratamento, todos os documentos listados no Quadro Geral dos Documentos⁴⁵ foram lidos e apreciados, de forma que se pudesse conhecer ou visitar os documentos de forma fluida, captando, em seu teor, os significados e seu potencial uso na análise das práticas discursivas, de acordo com os objetivos da tese. Após, foi realizada a seleção de oito documentos daquele conjunto que foram preparados de forma a ficarem acessíveis para o trabalho digital. Realizou-se a transcrição sequencial de cada documento, possibilitando o primeiro contato minucioso com os conteúdos, já apresentando possibilidades de categorias iniciais.

A transcrição sequencial é uma etapa do trabalho de aproximação com a análise das práticas discursivas. A partir dela, busca-se identificar as falas e as vozes presentes, observando a ordem em que estão e o tema que abordam, ou quando se trata de uma entrevista ou grupo, que pessoas se detêm mais em algum conteúdo ou quais suscitam maior debate ou continuidades. Da mesma forma, atenta-se para pontos de argumentação contraditórios ou antagônicos, para quem são endereçadas as falas e através de quais repertórios linguísticos se expressam.

Uma nova rodada de análise foi realizada, refinando as categorias encontradas primariamente e observando a dinâmica dos repertórios linguísticos, a coerência entre os enunciados e como os sentidos faziam uma composição peculiar. As categorias iniciais emergiram do conteúdo dos documentos e da identificação de categorias em torno das quais a política de assistência social organizou-se até então. Um novo desenho foi realizado, construindo um quadro dos enunciados em cada categoria, contemplando também a divisão

⁴⁵ Quadro geral dos documentos (APÊNDICE A).

por períodos identificados na matriz geral dos documentos, de maneira a dar visibilidade tanto para as categorias quanto para os enunciados nos períodos propostos.

A proposta de uso de mapas - mapas dialógicos, na análise das práticas discursivas - prevê organizar o conteúdo discursivo e dar visibilidade à interanimação dialógica que o constitui. Nas conversas e interações das pessoas em torno de algum assunto, a expressão das ideias, o debate, as argumentações e as réplicas são jogos de posicionamentos em relação ao que é falado, em que alguém se posiciona e outro é posicionado nesse jogo de dialogia (NASCIMENTO; TAVANTI; PEREIRA, 2014).

Na dialogia em que os discursos transitam, encontram-se os repertórios linguísticos carregados de significados, com seus movimentos de ruptura, de disputa e de negociação, os jogos de saber-poder e de posicionamentos. A transcrição sequencial é uma das etapas desse processo de construção de mapas dialógicos no trabalho com documentos de domínio público.

No trabalho de análise, mais dois mapas⁴⁶ foram organizados: um com os repertórios linguísticos de cada categoria em cada período da matriz geral dos documentos e outro de caráter interpretativo, explicitando, para cada categoria, dentro de cada período da matriz geral construída, posições compreendidas como individualizantes ou socializantes nos enunciados das categorias.

Os mapas dialógicos foram elaborados de maneira específica para esta tese, funcionando como ferramenta estratégica para o trabalho de análise. Como foram oito categorias elencadas, fez-se a opção de posicionar as categorias em linhas nos mapas e, na estrutura de colunas, ficaram os três períodos da matriz dos documentos, subdivididos em colunas “indivíduo/social”. Pela característica dos documentos tratados, que, em sua maioria, tem uma estrutura normativa e uma sequência interna aproximada das categorias debatidas, tanto os enunciados quanto os repertórios linguísticos ficaram posicionados nos quadros referentes às categorias.

O processo de interpretação de todo o material foi realizado ao longo do tratamento dos documentos, pois, na análise das práticas discursivas, é concebido como um processo de produção de sentidos: o sentido é o meio e o fim da tarefa de pesquisa. O diálogo travado com as informações elegidas como matéria-prima de pesquisa produziu a necessidade de posicionar-se, de buscar novas informações, priorizar, selecionar.

Em termos de finalidade, os sentidos da interpretação exercitada são entendidos como resultados da análise. Dessa forma, a compreensão da produção de sentidos estabelece-se a

⁴⁶ Mapas dialógicos, apêndice C e D.

partir da dialogia implícita que se localiza com base nas categorias como parte do processo de análise, mas, na perspectiva conversacional, não são impositivas ou encerram em si mesmas os sentidos presentes. Assim, algumas imagens que surgiram nos documentos também foram trazidas ao corpo da pesquisa, complementando e compondo com o trabalho interpretativo, em função da riqueza com que permitem visibilizar alguns sentidos.

O percurso metodológico foi composto, em seu conjunto, pela elaboração da Linha do Tempo, pelo Quadro Geral dos Documentos, pelo Quadro dos Períodos da Matriz dos Documentos, pelo Mapa Dialógico Interpretativo das Categorias; pelo Mapa Dialógico dos Repertórios Linguísticos e pelas Figuras II e III selecionadas para a composição do trabalho interpretativo.

DOS DITOS E NÃO DITOS, O INDIVÍDUO E O SOCIAL NAS TRAMAS ESCRITAS: ANÁLISE DAS PRÁTICAS DISCURSIVAS

As estratégias de organização e análise desenvolvidas foram: a linha do tempo de presidentes da república, os marcos e as publicações de documentos da assistência social; o quadro geral dos documentos e o quadro dos períodos da matriz dos documentos. Também foram analisadas as práticas discursivas por meio de cada categoria, os repertórios linguísticos e as retóricas utilizadas. Essas análises partiram dos oito documentos selecionados, buscando compreender as relações entre a lógica neoliberal e o projeto neodesenvolvimentista na política de assistência social, produzindo sentidos de indivíduo e de social nas práticas discursivas.

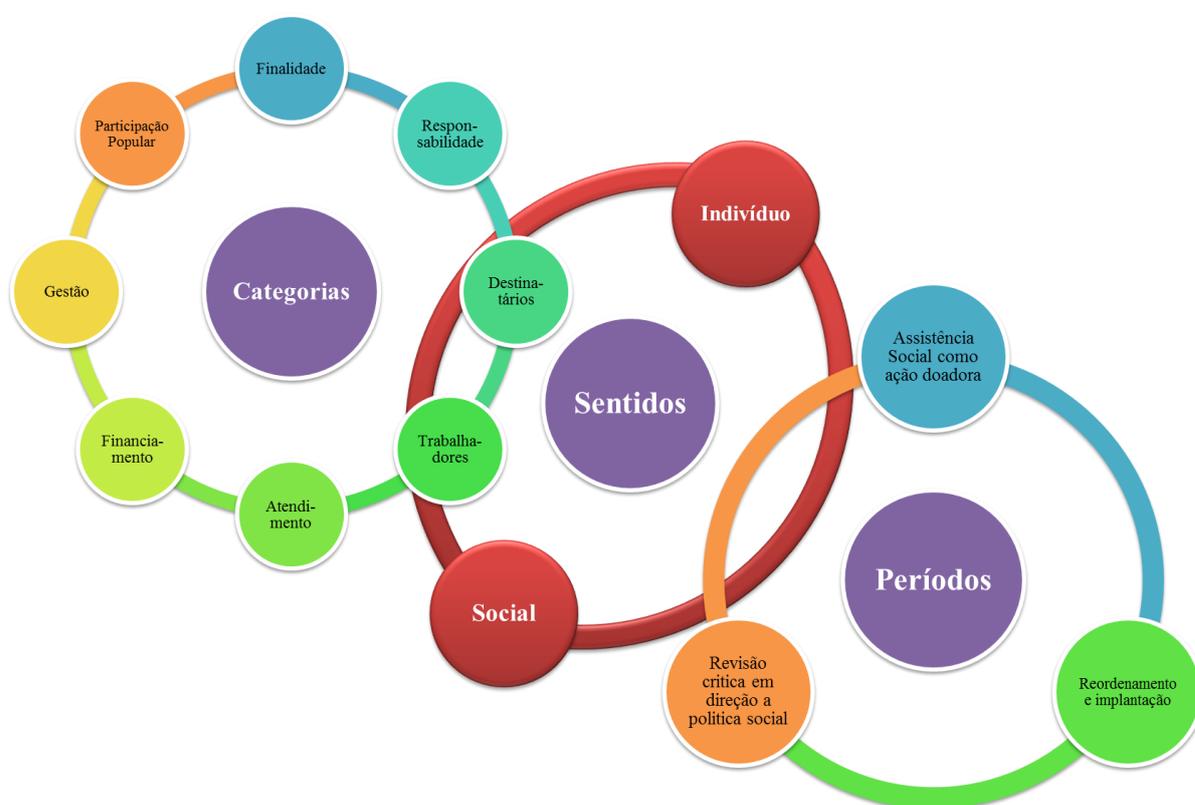
Dessa forma, operou-se com uma estratégia de entrecruzamento de categorias, organizadas nos mapas dialógicos, apresentados nos Apêndices C e D. Foram construídas oito categorias, que caracterizam a assistência social nos documentos selecionados: finalidade da assistência social, responsabilidade, destinatários, trabalhadores, atendimento, gestão, financiamento e participação popular; e as duas categorias centrais da pesquisa: indivíduo e social.

Na construção dos mapas, ainda, o cruzamento dos enunciados e os repertórios dessas categorias respeitaram a delimitação de cada período proposto para a matriz – *assistência social como ação doadora, revisão crítica em direção à política social, reordenamento e implantação*. Somente o último período, *reversão da proteção*, considerado como indicativo, não constou nos mapas dialógicos.

O objetivo da elaboração dos mapas dialógicos, nesse formato de entrecruzamento, foi de que, no sentido horizontal, se pudessem visualizar os enunciados e os repertórios em cada categoria, respeitando sua cronologia nos documentos. Assim, o sentido vertical permite ler os enunciados e os repertórios agrupados por períodos dos documentos e a interpretação de sentidos de indivíduo e de social.

Com objetivo de sintetizar a relação entre as categorias, destacando os sentidos de indivíduo e de social como categorias transversais e os períodos dos documentos, foi elaborada a representação esquemática que segue.

FIGURA I – CATEGORIAS E PERÍODOS CONSIDERADOS NA ANÁLISE



É importante sublinhar que “os documentos fazem parte de uma rede de sentidos, atravessados por diversas vozes. Os textos são polissêmicos e fundamentalmente dialógicos” (BERNARDES, 2004, p.47). Assim, embora tenham seu propósito e sua definição, compõem com outros documentos, que são fruto de mobilizações, de articulações de pessoas, de instituições e de interesses, que contêm convergências, disputas e contradições. Enquanto práticas discursivas, os sentidos produzem-se circulando nessa rede ampla de práticas sociais. Por isso estão sempre dialogando em alguma medida com interlocutores que se presentificam, mesmo que não estejam presentes, como é o caso dos documentos de domínio público.

Dessa rede discursiva, cujos documentos fazem parte, cabe o estudo das categorias. Nesse caso, as categorias são tomadas também no campo das práticas sociais, exigindo que sejam interpretadas compreendendo seu uso e sua função, posicionadas em determinada retórica. Não se colocam como tradutoras dos fenômenos, mas na função que têm no campo das relações e em suas dinâmicas (SPINK; MENEGON, 2014). Nas situações de conversas e entrevistas, ou seja, no diálogo acontecendo, as categorias podem ser utilizadas de forma mais coloquial, usual, remetendo aos sentidos hegemônicos ou modelizados, mas, no exercício da reflexão e da contextualização do pensamento, que a dialogia provoca, podem ser utilizadas de maneira inusitada, provocando rupturas e descontinuidades.

A partir de oito categorias identificadas, foram construídas as temáticas que, no percurso histórico, caracterizaram e organizaram a política de assistência social. Foi possível reconhecer as semelhanças com o modelo do Sistema Único de Saúde a partir do período que se nominou revisão crítica em direção à política social. A estrutura organizativa das categorias, a partir desse período, passou a ser mais constante e se repete nos documentos, como nas deliberações de conferências, nos textos das políticas nacionais (visíveis já nos sumários) e nas legislações. Embora essa estrutura esteja presente a partir do segundo período, as temáticas foram identificadas a partir dos conteúdos de todos os períodos propostos.

A interpretação que definiu o conjunto de enunciados e de seus repertórios, que remete aos sentidos de indivíduo e de social, deu-se, no exercício da tese, ao problematizar sentidos que tanto podem tensionar entre um posicionamento ou outro. No trabalho interpretativo, optou-se por recortes de processos vivos que operam no fenômeno social.

No trabalho de análise das categorias, a proposta de interpretação do posicionamento dos sentidos, em indivíduo ou social, considerou dinamicamente o conteúdo e o contexto dos enunciados e de seus repertórios, sustentada pela perspectiva argumentativa das retóricas utilizadas. Dessa forma, a colocação na vertical, no mapa dialógico, teve por objetivo dar visibilidade a essa interpretação, mas, de forma alguma, ignora a fluidez desses sentidos nas práticas discursivas. Assim, pela estratégia dos mapas dialógicos, a delimitação das categorias funciona como apoio, como indicativo, não tendo intenção de engessamento.

Como já apresentado, tanto a categoria indivíduo como a social são construções histórico-culturais que têm estreita relação com a Modernidade e com o desenvolvimento do sistema capitalista, bem como com a emergência do Estado enquanto mediador das relações sociais. Indivíduo e social formam uma composição amalgamada que, ao mesmo tempo, é diferenciada e contínua (SILVA, 2005). Ambas têm relação com as funções atribuídas ao Estado, sendo também objetos de seu interesse e de sua intervenção, em diferentes momentos

e com diferentes formas. À medida que as categorias são discutidas, em seu entrecruzamento, os elementos dessa relação são explicitados e debatidos.

A apresentação da análise das práticas discursivas nas categorias e nos repertórios – ilustrados no esquema de organização apresentado na Figura I, seguiu o formato de construção dos mapas dialógicos, abordando, em cada categoria, os conteúdos relativos a cada período dos documentos. Essa sistematização respeita o uso da metodologia dos mapas dialógicos, embora possa limitar a fluidez da leitura. A apresentação das retóricas utilizadas aborda, de forma mais integrada, o conjunto das análises.

Algumas considerações sobre a construção das categorias dos sentidos de indivíduo e de social são relevantes. A assistência social, como estratégia que busca a compensação dos desajustes desse sistema de produção através da regulação do estado capitalista, como forma de mediação das relações de classe, é um dispositivo de integração (ROSE, 2007; CASTEL, 2009; PEREIRA, 2013; BOSCHETTI, 2016). Assim colocado, embora na experiência brasileira a política de assistência social tenha alcançado formalmente o patamar de direito, responde à função precípua que o estado capitalista lhe reserva. Dessa forma, um ou outro posicionamento (individualizante ou socializante) não corresponde exclusivamente a uma forma mais justa ou equânime de política social.

No exercício interpretativo, a produção de sentidos em torno do *social* remete à coesão social nos enunciados e nos repertórios linguísticos que indicam: a responsabilidade do Estado na proteção social, a garantia de direitos, a busca de equidade, de participação política e de controle dos mecanismos estatais, que afirma a universalização de acesso aos bens públicos. Ao mesmo tempo, podem compor, em uma relação estendida aos jogos sociopolíticos e econômicos, formas de regulação das camadas pobres, via integração ao sistema pela sustentação do consumo, ativação para o trabalho e vigilância dos grupos sociais potencialmente perigosos.

Ao *sentido de indivíduo* referenciaram-se os conteúdos que desresponsabilizam o Estado e valorizam as iniciativas privadas de proteção social. Essa perspectiva imputa aos sujeitos a ocorrência de desvantagens sociais e de riscos pessoais, remetendo ao desenvolvimento de potencialidades e de capacidades individuais como possibilidade de superação dessas adversidades. Assim, incentivam o empreendedorismo de si como valor e atitude e a focalização de programas e de projetos sociais, como meritocracia, entre outros. É relevante observar que, embora componham conjuntos discursivos distintos, a análise ampliada das retóricas e dos movimentos do modo de produção aponta que os sentidos de

indivíduo ou de social transitam em versões distintas de uma mesma tecnologia geral de inclusão.

PRÁTICAS DISCURSIVAS EM CADA CATEGORIA – O INDIVÍDUO E O SOCIAL

Em relação à *finalidade da assistência social*, foram agrupados os enunciados e os repertórios que se referiam ao propósito e aos objetivos da assistência social ou à oferta de assistência, à sua natureza ou à sua função. Essa é uma categoria central na qual se encontram os posicionamentos de modelos de proteção assistencial.

A individualização aparece na perspectiva de integração de grupos sociais na comunidade, por meio da reabilitação das famílias como “células” da sociedade, correspondendo a uma lógica funcionalista. No primeiro período dos documentos, o investimento na família estava marcado pelo recorte de gênero, que atribuiu às mulheres a responsabilidade pela transmissão de valores na família, baseado no cuidado das crianças e dos adolescentes. Outro foco era o incentivo à inserção no mercado de trabalho, com o objetivo de proporcionar “o bem-estar familiar”. O propósito de reajustamento desses grupos é explícito no primeiro período dos documentos analisados e a ausência de um conjunto mais amplo de políticas fazia com que as ações se voltassem a diversas demandas, como as de saúde e de apoio educativo. Havia que se “resgatar” os sujeitos para que se integrassem ao modelo social desejado. Conforme fotocópia da edição especial pelo cinquentenário da LBA (1992, Documento nº12 do Quadro Geral dos Documentos),

a Legião Brasileira de Assistência atenderia os problemas de assistência social no seu duplo aspecto atual: assistência social de emergência, no momento representada pelo esforço de guerra, e a assistência social permanente, não pelo uso mero e simples da caridade, mas pelo reajustamento social de todos os necessitados.

Quando, no SUAS, é dada centralidade à matricialidade sociofamiliar, é com o intuito de ampliar a abordagem das intervenções e da compreensão do contexto sociocultural e reconhecer a subjetividade e o convívio como fundamentais na vida societária, bem como considerar que questões culturais e relacionais são produtoras de autonomia ou exclusão. No entanto, quando reitera a família como lugar natural de socialização e de proteção de seus membros (função protetiva da família), estabelece-se uma linha de continuidade com o traço funcionalista e familista.

Esse traço individualizante coloca-se também no objetivo da assistência social de prevenir as vulnerabilidades. Ainda que o conceito de vulnerabilidade seja proposto como

composto por diferentes níveis, o componente pessoal preconiza o desenvolvimento de potencialidades e de aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, de forma que a responsabilização individual seja um efeito previsível frente à hegemonia meritocrática e à cultura caridosa histórica dessa política. De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004, documento nº20 do Quadro Geral dos Documentos), “a proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”.

Na perspectiva dos sentidos de social, a finalidade da assistência volta-se para a ideia de participação protagonista da comunidade no acesso universal aos diferentes serviços sociais e às políticas públicas, ao atendimento de necessidades sociais coletivas e ao entendimento de que é necessário intervir nas condições de subsistência. A concepção de direito a ser garantido e efetivado e a necessidade de profissionalizar a prestação dos serviços socioassistenciais vão nessa direção.

A prevenção de riscos sociais aponta que as multideterminações da pobreza e da exclusão são externas aos sujeitos e às famílias. Ela pode ser alcançada através de um conjunto de provisões que inclui a ampliação e a universalização do acesso às políticas sociais, aos benefícios e a programas que garantam renda mínima. A proposição das seguranças socioassistenciais contribuiu para indicar uma ruptura com o atendimento por segmentos que geram fragmentação. A concepção territorial para o planejamento e a intervenção também propõe uma visão integral das necessidades sociais e objetiva a proposição de respostas locais a partir das redes existentes.

A *responsabilidade* pela oferta de assistência, compreendida como obrigação do Estado, da sociedade ou de ambos, foi localizada, nos enunciados dos documentos, observando-se quais indicativos de correlação de forças havia entre eles. No estudo das matrizes de proteção social, essa é uma categoria que indica diretrizes estruturantes.

Nos documentos analisados, a produção de sentido de indivíduo tende aproximar-se do conjunto de conteúdos que indica a responsabilidade pela provisão de serviços assistenciais pela sociedade civil, por meio do trabalho voluntário ou pela terceirização desses serviços. Segundo o extrato de ata constante na fotocópia da edição especial pelo cinquentenário da LBA (1992, Documento nº12 do Quadro Geral dos Documentos), em “07 de janeiro de 1944: uma reunião realizada na comissão estadual aprova o repasse de verbas para as entidades que até hoje (1992) mantém convênios com a LBA”.

Nesse contexto, a função do Estado, enquanto produtor de coesão social, coloca-se com um conjunto de sentidos que afirmam a necessidade da primazia estatal na garantia de

direitos. Isso aparece na exigência de um comando único na política de assistência social, no caráter público dos serviços e no papel complementar que a rede privada deve ter.

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 (Política Nacional de Assistência Social, 2004, documento nº20 do Quadro Geral dos Documentos).

Também se refere à necessidade de redefinição da relação público e privado, através da regulamentação de regras que atribuem “fins filantrópicos” a instituições, na transparência dessas relações, que implicam transferências de recursos públicos, bem como pela padronização e pelo controle da qualidade dos serviços oferecidos.

No que tange aos *destinatários*, buscaram-se os termos, as definições ou os argumentos que descreviam a quem as ações de assistência deveriam alcançar, a qual sujeitos caberia atender e em que condições, em que critérios e em quais características. Não foi utilizado o termo usuário, porque, até o segundo período dos documentos, essa nomenclatura não havia sido adotada.

Ao longo dos documentos, os sentidos em torno de destinatários transitam de uma caracterização mais focalizada e definida por segmentos até grupos descritos por “fatores de risco social”. Inicialmente, a clientela aparece demarcada pela condição de não inserção no trabalho, quer fosse por impossibilidade ou por “comodismo”. Em um segundo momento, no debate da revisão e na crítica da política, surgiu o termo risco social, indicando a priorização de segmentos como crianças e adolescentes “abandonados” e dos critérios de concessão do BPC (direcionada a idosos e a pessoas com deficiência).

Mais adiante, já no processo de implementação, a individualização dos destinatários expressa-se na multiplicação de grupos a serem atendidos na rede de proteção, identificando os sujeitos a partir das condições de sua exposição aos riscos, conjugando a privação gerada pela pobreza a outras séries de exclusões comportamentais, étnicas, geográficas, entre outros. Ao mesmo tempo, há um alargamento da compreensão das desigualdades, que passa a reconhecer outros elementos que não somente ausência ou insuficiência de renda, bem como insere elementos de cultura e subjetividade, mas que produz uma lógica de “perfil” pré-determinado de quem deve ser atendido, o que se contrapõe ao princípio da universalização ao acesso.

Ao se aproximar da noção de exposição a riscos, de susceptibilidade ou de vulnerabilidade, encontra-se, em decorrência, a necessidade de gerir esses riscos através de estratégias de enfrentamento, de empoderamento e de reabilitação, que minimizem a produção de efeitos indesejáveis para a convivência e a segurança social, frequentes nos grupos sociais categorizados como mais vulneráveis.

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, comportam encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada (Política Nacional de Assistência Social, 2004, documento nº20 do Quadro Geral dos Documentos).

A delimitação de um perfil de grupos sociais vulneráveis pode reforçar os estigmas da pobreza, o que faz interface com o fenômeno de surgimento da classificação dos “infraclasse” norte-americanos (ROSE, 2007) e com os argumentos ideológicos presentes na matriz de proteção social residual (PEREIRA, 2013), que compreendem que a assistência aos pobres por meio de recursos financeiros ou mesmo de alimentícios estimula a ociosidade, por recompensá-la, desvirtua o trabalho e prejudica os trabalhadores úteis, porque os pobres tendem ao imediatismo na satisfação de suas necessidades. Dessa forma, as medidas assistenciais devem sempre ser abaixo das necessidades de sobrevivência, para que haja o estímulo ao esforço pessoal.

Com relação ao sentido de *social*, a universalização dos direitos amplia os destinatários da assistência social para “quem dela necessitar”. Abrange, a partir daí, tanto aqueles que por quaisquer motivos não têm condições de prover a si ou à sua família, bem como os que não têm acesso aos serviços sociais básicos. Também requisita a ampliação dos critérios de concessão de benefícios como o BPC, a implantação da transferência de renda sem contrapartidas ou condicionalidades e propõe superar a lógica de segmentos expandindo o público da política para situações de vulnerabilidade social e considerando que a violação direitos não depende exclusivamente de renda, mas tem correlação com altos índices de desemprego e pobreza.

A conceituação de família é atualizada ao admitir que a composição familiar ultrapassa os laços consanguíneos, possuindo diversos formatos. Passa a ser entendida como espaço de mediação de relações entre os sujeitos e a coletividade, que também é marcada por

disputas, desigualdades e contradições. A partir dessa mudança, considera que as desigualdades da estrutura social afetam e impelem as famílias a criar dinâmicas relacionais para sua sobrevivência e reconhece que a família é objeto fundamental nas sociedades capitalistas.

A respeito dos *trabalhadores*, reuniu-se os conteúdos que se referiam a quem são, quais os perfis ou as características esperadas, quais seriam suas funções, que direitos e obrigações teriam e que tipo de relação de trabalho se estabelece na política de assistência social.

Os trabalhadores aparecem nos documentos pesquisados quando são abordadas as formas de materializar os objetivos previstos. Ocupam um lugar intermediário estratégico para o alcance das finalidades da assistência social. Mesmo quando se trata do voluntariado, há uma expectativa de formação específica que dê conta do que é pretendido. No período da *assistência social como ação doadora*, era desejável que o voluntário fosse dedicado e disposto a se envolver e a aprender as diretrizes do trabalho assistencial. Pouco a pouco, esse perfil foi se profissionalizando apoiado no conhecimento do serviço social. Há um chamamento vocacional, uma convocação para o engajamento das pessoas de boa vontade, atravessada por uma questão de gênero, que aliava o papel materno e de cuidado feminino com o salvamento das famílias necessitadas.

No aspecto dos vínculos de trabalho, mesmo os trabalhadores formalmente ligados à Fundação LBA não eram estatutários, mas submetidos ao regime da CLT, o que implicava maior submissão às disputas políticas e menor estabilidade. O traço missionário esperado para o trabalhador da assistência social, conjugado com o primeiro-damismo, é parte do sentido de individualização nesse conjunto de enunciados.

Por dois momentos, um em 1969 e outro no final da década de 70, os Núcleos de voluntariado tiveram papel preponderante na manutenção dos trabalhos da LBA. A mobilização dos NNVV, muitas vezes, impediu o fechamento da Instituição. (...) Neste trabalho o destaque fica para as diretorias, formadas, em sua maioria, por voluntários. Um grupo que, com suas lideranças, impregnava as equipes para que levassem a ação legionária às comunidades carentes (Fotocópia da Edição Especial pelo Cinquentenário da LBA; 1992, Documento nº12 do Quadro Geral dos Documentos).

A perspectiva de desenvolvimento de uma política de recursos humanos que garantisse a efetivação do SUAS apontou para a profissionalização e a valorização do trabalho, assumindo o lugar estratégico do trabalhador na garantia de direitos. Essa profissionalização requisitou a definição da categoria “trabalhador social”, compreendendo um perfil de servidor

e um rol de competências, bem como a necessidade de estar sustentada em equipes multiprofissionais.

Nessa perspectiva, ficou definido, na deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003, documento nº19 do Quadro Geral dos Documentos), “que o Conselho Nacional de Assistência Social CNAS realize seminário para contribuir na definição da categoria “trabalhador da área social”, disposta na LOAS”.

Dessa forma,

a descentralização da gestão da política implica novas atribuições para os gestores e trabalhadores das três esferas de governo e de dirigentes e trabalhadores das entidades de assistência social, exigindo-lhes novas e capacitadas competências que a autonomia política-administrativa impõe. A participação e o controle social sobre as ações do Estado, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, também requer dos trabalhadores um arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações (Política Nacional de Assistência Social/2004, documento nº20 do Quadro Geral dos Documentos).

A organização do sistema único descentralizado e participativo multiplicou a quantidade de cargos e funções, requerendo diferentes saberes para sua estruturação. Surgiu a necessidade de prover cargos e técnicos para áreas que vão desde a gestão, o planejamento, a avaliação e o monitoramento à execução de um número expressivamente maior de serviços, programas e projetos. Também preconizou a democratização desse processo, incluindo a construção de plano de carreira, de cargos e de salários, com amplo debate entre entidades representativas de trabalhadores e governo.

Da mesma forma, a implantação do SUAS apontou para a demanda de capacitação de trabalhadores, de gestores, de conselheiros e de entidades da rede conveniada, tendo claro que a efetivação da política de direitos depende da transposição de “viabilizador de programas para viabilizador de direitos” através do conhecimento da legislação, da construção da participação, do controle social e do papel propositivo que deve ter na formulação da política.

Esses aspectos de profissionalização, democratização e valorização do trabalhador social são entendidos como *sentidos de social*, porque fortalecem a capacidade do Estado de intervenção junto a essa população por meio da política social. Essa política, em articulação com as demais políticas públicas, produz a regulação da economia, do consumo, do grau de mercantilização de bens sociais e da absorção das demandas das classes populares, além de gerar o apaziguamento de tensões entre classes.

No que diz respeito ao *atendimento*, foram analisados, nessa categoria, os enunciados e os termos que envolveram descrições de ações e de atendimentos realizados como sendo de assistência social e os “serviços, programas e benefícios” do SUAS.

Na *assistência social como ação doadora*, em que o atendimento era organizado de acordo com as carências existentes, o rol de atividades oferecidas era variado e, ao mesmo tempo, limitado em sua abrangência. Alguns aspectos eram centrais, como o caráter fiscalizatório que a avaliação das necessidades continha e que utilizava a visita domiciliar como instrumento essencial. As visitas domiciliares estabeleciam uma relação de aproximação e uma modalidade de “atenção de emergência” a demandas indiferenciadas que incluíam a realização de partos, o recolhimento de menores e casamentos “em casa”, para viabilizar acesso a pensões e outras pendências cíveis.

Sempre que os usuários procuravam a LBA, as visitadoras iam às vilas constatar a situação. Como visitadoras, as funcionárias faziam até parto e recolhiam menores abandonados. Chegavam até a fazer casamento em casa, quando a pessoa estivesse mal; era o que nós chamávamos de ‘casamento de vida e morte’, feito para resolver alguns problemas de pensões (Fotocópia da Edição Especial pelo Cinquentenário da LBA; 1992, Documento nº12 do Quadro Geral dos Documentos).

A concessão de alguns benefícios dependia da realização de estudos sociais de técnicos do órgão gestor. Uma série de outros serviços era prestada dependendo das redes beneficentes, como atenção odontológica, por exemplo, prestada por dentistas que se dispunham a receber a clientela da LBA. A arquitetura desses atendimentos estava ligada à condição assistencialista que esse modelo cumpria, o que, em última análise, os tornava individualizantes e acabava dando um viés personalista às relações institucionais.

A inclusão era tida como uma importante atuação da LBA, modalidade de atendimento entendida como uma perspectiva de promoção de oportunidades de “saída” da situação de carência, como cursos e profissionalizações, mas também funcionava como contrapartida de outros benefícios concedidos e com recortes de gênero diferenciando os papéis masculinos e femininos bem demarcados. Muitas das iniciativas de programas da LBA foram absorvidas em outras políticas públicas ao longo do tempo.

Com o advento da filosofia de ‘não dar o peixe, mas ensinar a pescar’ os trabalhos começaram a se direcionar para a profissionalização de jovens e adultos. (Fotocópia da Edição Especial pelo Cinquentenário da LBA; 1992, Documento nº12 do Quadro Geral dos Documentos).

Além do enxoval do bebê e do enxoval de menores para o internato, o Serviço de Corte e Costura confeccionava também os uniformes dos motoristas da Instituição. Após a implantação dos Postos de Puericultura (...) o trabalho do setor foi sendo desativado nos postos, pelos próprios clientes. Mas tarde, surgiram os grupos de Divisão de Educação para o Trabalho e a profissionalização (Fotocópia da Edição Especial pelo Cinquentenário da LBA; 1992, Documento nº12 do Quadro Geral dos Documentos).

Não por acaso, ainda no *reordenamento e implantação*, a inclusão produtiva é uma das estratégias privilegiadas de enfrentamento da pobreza, tendo, na prática, uma oferta de programas muito semelhante àquelas do primeiro período.

Por outro lado, os movimentos de produção de sentidos não são lineares nem estáticos: no programa de voluntariado da LBA, de 1942, já havia uma estratégia de ação comunitária chamada “abordagem de massa”, que buscava fomentar a organização das comunidades. Essa abordagem surgiu em decorrência da compreensão de que a concessão de ranchos individuais era ineficiente e assistencialista. É um sentido de social que remetia ao exercício da coletivização das demandas comunitárias.

No período dos documentos da revisão crítica, os enunciados envolvem a regulamentação de benefícios da assistência social e de seus serviços, com o objetivo de diferenciar e esclarecer o que era competência dessa política. Também abordam os benefícios que eram voltados a situações críticas do ciclo de vida e que foram estendidos para outras vulnerabilidades temporárias, indicando a ampliação do alcance e do acesso aos direitos.

No SUAS, já na implantação, o mapeamento das vulnerabilidades sociais preconizou o planejamento da criação de serviços de acolhimento, de convivência, de socialização e de vigilância socioassistencial; a territorialidade dos serviços preconiza o respeito e a adequação às características socioculturais e à capacidade de articulação com a rede de proteção social local. A intersetorialidade é posicionada como fundamental para a efetividade na “superação de vulnerabilidades e prevenção de riscos”. No caso da proteção social especial, a intersetorialidade abarca a relação com o Sistema de Garantia de Direitos, compondo uma gestão complexa e compartilhada com intervenções judiciais, como um braço do Estado que alia proteção e repressão.

Na *gestão*, incluíram-se elementos do desenho organizativo; diretrizes de funcionamento; instâncias de decisão e administração; estrutura administrativa; relação entre Estado e entidades da sociedade civil prestadoras de serviços; e ferramentas de gestão. Em termos gerais, tratou-se dos elementos que dão condições de funcionamento para a prestação da oferta de assistência social.

A organização administrativa e gerencial, no período da LBA, passou por diversas modificações ao longo de seus cinquenta e três anos de existência. Como fundação, contava com diversos níveis hierárquicos, entre os quais, no topo, havia um conselho deliberativo, seguido por um conselho fiscal, uma diretoria nacional e diretorias estaduais e territoriais. As representações previstas eram, por exemplo, de confederações da categoria econômica, da profissional e do Conselho Federal dos Assistentes Sociais⁴⁷.

Esse desenho respondia ao objetivo de gerenciar a coordenação das ações de assistência, o controle de convênios e de concessões, a produção de estudos, bem como a assessoria às entidades públicas e privadas. Os cargos de presidência ou de diretorias estaduais eram destinados às primeiras-damas, com assessoria dos demais diretores. Cabe destacar que, nos períodos de regime ditatorial, os governadores eram interventores. As diretorias estaduais tinham relativa autonomia para a criação e o gerenciamento interno, podiam criar setores e programas.

A estrutura de gestão desse primeiro período dos documentos, ainda sob a coordenação da Fundação LBA, corresponde, em conjunto com as demais categorias, ao modelo assistencial que havia, sustentado pelo personalismo e pelo clientelismo das primeiras-damas, com apelo a papéis de gênero, centralizado e hierarquizado em instâncias que tinham o poder de dizer qual assistência social devia ser prestada – aquela que promovesse a saída da situação de carência, prioritariamente por meio da inserção no mercado de trabalho, no viés do merecimento individual.

A partir do período seguinte, com a LOAS de 1990, a perspectiva de gestão direcionou-se para a municipalização, com extinção dos órgãos federais e com sua incorporação no novo desenho institucional. Esse foi um processo amplo de construção técnico-gerencial, que, no período da implantação, traduziu a complexidade e a ambição dessa política social. Foi, por exemplo, preconizada a definição de competências, de atribuições, de fontes, de formas de financiamento (repassa fundo a fundo), de níveis de proteção, de serviços a serem prestados e de elaboração dos planos de assistência social com protagonismo do controle social, mecanismos de diagnóstico territorial, de monitoramento, de avaliação, de sistema de informação, entre outros.

Esse é um sistema radicalmente mais complexo de gestão, que visa fazer a política de assistência social alcançar as populações “vulneráveis” no vasto território nacional, traçar uma oferta de serviços e ter uma gestão com organicidade capaz de se adaptar às necessidades

⁴⁷ Nomenclatura que consta no documento n.º 4 do Quadro Geral dos Documentos, apêndice A.

locais. Assim, estabelece-se um patamar muito mais avançado de conhecimento, de indução, de regulação e de controle, compondo um grande dispositivo de produção de segurança social, em que o indivíduo é objeto de intervenção por ser parte de um objetivo maior.

Para o *financiamento*, foram delimitados, para essa categoria, os enunciados relativos a fontes, à distribuição de recursos, a formas de repasses, a referências a patrimônio e a percentuais orçamentários para a política de assistência social.

As formas de financiamento presentes nos documentos do primeiro período são por subvenções governamentais ou de pessoas físicas e jurídicas, destinadas à Fundação LBA. As dotações eram por município e por despesas gerais por programa executado. Os valores correspondiam a meio por cento da folha de pagamento do setor de indústria e de comércio e, mais tarde, a quarenta por cento da renda da Loteria Esportiva. Posteriormente, o governo federal criou um fundo de assistência social para o recebimento dos recursos.

O orçamento da LBA oscilava de acordo com a relevância política que lhe era reservada, dependendo do governo, o que impactava diretamente no escopo e no perfil dos programas oferecidos, em certos momentos, redefinindo inclusive sua finalidade. O orçamento de uma política social é, em certa medida, uma carta de intenções de um governo em relação a ela e um tradutor do lugar que lhe é destinado no plano de investimentos e de prioridades.

A condição do financiamento da assistência social, naquele momento, era uma composição articulada com o desenho da gestão existente e que a deixava à mercê da perspectiva doadora e da lógica clientelista. O contexto de individualização é dado por esse conjunto político, que entendia a assistência social como ação da sociedade civil, por meio de cidadãos de boa vontade para com grupos sociais carecidos (sujeitos que precisavam ser reeducados e estimulados), em que a participação do Estado era, em si, complementar, porque se propunha à coordenação e à articulação, sem que a gestão e o financiamento tivessem a envergadura de uma política de proteção ampla.

Na *revisão crítica em direção à política social*, a perspectiva requerida em relação ao financiamento ampliou-se, indicando que o financiamento fosse dotado com recursos da seguridade social; se instituísse o fundo nacional de assistência social (substituindo o fundo nacional de ação comunitária FUNAC); se considerassem os recursos de todas esferas (federal, estadual e municipal) e exigiu-se o “CPF – conselho, plano e fundo” para repasse de recursos, com o controle, a deliberação e a aprovação pelos conselhos de assistência social.

Segundo o artigo 28, da Lei Orgânica da Assistência Social (1993, documento nº13 do Quadro Geral dos Documentos),

O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)

É no terceiro período que a questão do financiamento se desenvolve enquanto ferramenta essencial para a efetivação do modelo de proteção pretendido. Os repasses de recursos passaram a considerar critérios técnicos (características demográficas, diferenças regionais, indicadores sociais, índices de pobreza, renda per capita, fundo de demanda e oferta de serviços, entre outros), iniciou-se a utilização de mecanismos de transparência sobre a alocação de recursos e foi vedado o repasse de recursos diretamente a entidades sociais através de lei específica, sem aprovação no conselho de assistência.

Nesse período, houve também a definição de um piso básico para repasse aos municípios com adesão ao SUAS, mas o financiamento devia ter por base o território, respeitando o porte e a complexidade da rede instalada e necessária, provendo o estabelecimento de níveis de atenção. Os repasses deviam ser automáticos, “fundo a fundo” para os serviços, programas e projetos. Os conselhos deveriam participar da elaboração e da fiscalização do orçamento da política de assistência.

Outro ponto que configurou uma luta histórica é a destinação de cinco por cento do orçamento da seguridade (além dos recursos alocados no BPC) para a assistência social, com aumento gradativo, de modo a atingir dez por cento em 2010. Essa é uma requisição que ainda não foi efetivada.

A referida requisição foi feita por meio de deliberação na IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003, documento nº 19 do Quadro Geral dos Documentos) e buscou

assegurar, a partir de processos mobilizatórios junto à Frente Parlamentar em defesa da Política Pública de Assistência Social, que a partir de 2005 o percentual no orçamento destinado aos Fundos de Assistência Social da União, Estados, Municípios e Distrito federal, sendo garantido: a) do Orçamento da Seguridade, no mínimo a destinação de 5%, além dos recursos já destinados ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, com aumento gradativo de 1% ao ano, alcançando o percentual de no mínimo 10% em 2009; b) dos Orçamentos dos estados, municípios e Distrito Federal, a destinação de no mínimo 5% do orçamento geral, alcançando até 2010 no mínimo de 10%.

Essa é uma inflexão relevante, pois, em que pese todo o percurso de construção do SUAS, a fixação do percentual não foi alcançada, bem como outras características do financiamento, que apontam um aumento do montante para programas de transferência de renda e não com a mesma significância para os serviços socioassistenciais.

Além disso, o posicionamento da política de assistência social, na relação com as demais políticas sociais, em termos gerais e orçamentários, demonstra que o encolhimento e o desmantelamento dos direitos do trabalho, da previdência e da saúde, em processo desde a década de 1990, vêm acontecendo nos países de economia central e, nos países periféricos, têm vinculação estratégica com um aumento de gastos na assistência social (BOSCHETTI, 2016). Com a corrosão de direitos do trabalho, o aumento do desemprego flexibiliza os contratos e rebaixa os salários, além de promover a terceirização e outras estratégias precarizantes. Na previdência social, esse problema expressa-se por meio do aumento da idade mínima e do tempo de contribuição para a aposentadoria, assim como na equivalência de idade para a aposentadoria de homens e mulheres, no financiamento regressivo que se soma ao desenvolvimento das aposentadorias privadas complementares obrigatórias e no incentivo para o surgimento de sistemas privados de poupança individual.

Na política de saúde, a tendência é a liberalização desses sistemas, introduzindo paulatinamente mecanismos de mercado, através de limitantes para o investimento público, de formas de pagamento por parte dos usuários, de substituição do sistema de pagamento por impostos pelo sistema de contribuição individual, além da focalização do atendimento público para a população pobre, cada vez mais mercantilizando a proteção social (BOSCHETTI, 2016).

Essas são diretrizes neoliberais, presentes desde a reinvestida, após o auge dos Estados Sociais europeus, mas mantidas nas estratégias neodesenvolvimentistas de gestão da economia e do consumo através da inclusão social.

Na categoria *participação popular*, considerou-se a previsão ou a descrição de formas de participação direta da população na assistência social, presentes nos documentos. Nos períodos da *revisão crítica em direção à política social e reordenamento e implantação*, já se encontra o termo controle social. Mesmo nesses períodos, foi observado se havia a presença de outras formas de participação popular, além dos conselhos ou das conferências de assistência social.

Nos documentos analisados, não se encontrou menção à participação popular como uma forma sistemática e institucionalizada de proposição, cogestão ou controle das ações assistenciais no primeiro período dos documentos⁴⁸.

No período seguinte, nessa categoria, com a perspectiva de reconstrução política democrática, foi indicada a instituição dos foros de participação popular: as conferências

⁴⁸ Ainda assim, há estudos que registram que, desde o programa nacional de voluntariado da LBA, de 1942, do trabalho de organização comunitária (ARAÚJO, 2008), bem como em outros materiais institucionais da época.

nacionais de assistência social, com caráter consultivo, previstas bianualmente, com representações de entidades civis, instituições assistenciais, usuários e gestão; e o Conselho Nacional, de caráter permanente, órgão máximo deliberativo e de fiscalização, composto paritariamente por representantes do governo e pela sociedade civil ligados à área.

Nos documentos da *implantação e reordenamento*, a participação popular era pauta a ser garantida no processo de municipalização da assistência, quando seriam elaborados os projetos de lei para instituir conselhos e fundos de assistência social, e também no processo de revisão das legislações municipais para que fossem adequadas à LOAS, prevendo, inclusive, os recursos nos orçamentos anuais para toda a estrutura necessária ao funcionamento dos conselhos e para a participação de conselheiros e representantes de usuários nas conferências e nos eventos da política de assistência. Houve, ainda, um incentivo à mobilização e à organização para a criação de fóruns nas comunidades para discussão das questões locais do território.

Nos documentos desse período, há o reconhecimento e a contextualização da baixa participação dos usuários, apontando a necessidade de formação, capacitação e investimentos, aliada a uma metodologia que resgatasse a participação “de indivíduos dispersos e desorganizados” e que habilitasse os usuários ao seu protagonismo. O sentido de social, nessa categoria, é constituído pela perspectiva de democratização e de politização efetiva da política de assistência, sendo também a linha de força mais significativa de uma ruptura com o elemento de inclusão consumista.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004, documento nº 20 do Quadro Geral dos Documentos),

a segunda reflexão a ressaltar é a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social. Assim, há que se produzir uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários.

A análise dos *sentidos de indivíduo e de social* por meio dos períodos dos documentos caracteriza um movimento de interação entre esses sentidos. Na constituição histórica de estados reguladores, como nos governos nacionalistas e desenvolvimentistas, o fortalecimento e a retórica da coesão social são essenciais. Esse é um aspecto que se apresenta desde a constituição da LBA, no governo getulista, com forte apelo nacionalista. O *sentido de*

indivíduo pode se visibiliza na perspectiva da ação doadora da assistência com o viés de ajustamento social.

O *sentido de social* ampliou-se, ancorado na luta por garantia de direitos, no período da redemocratização, recolocando a relação Estado e sociedade em novo contrato, a partir da construção da proteção social na seguridade social. Ao mesmo tempo, os dispositivos de controle, de vigilância e de integração ao consumo expandiram-se e se capilarizaram, potencializando a tecnologia de inclusão alinhada à individualização da gestão dos riscos e à dominância da meritocracia. Houve também um efeito de trânsito e de aproximação entre os *sentidos de indivíduo e de social* e as relações de complementaridade que apontam para uma linha de continuidade na composição de uma *discursividade constituinte* na assistência social, discutida a partir da análise dos repertórios linguísticos.

REPERTÓRIOS LINGUÍSTICOS – CADA PALAVRA É UMA PORTA

Os repertórios linguísticos foram delimitados a partir do conjunto de expressões, de palavras e de descrições e de suas formas de utilização, que designaram os elementos centrais em cada categoria. Os repertórios, enquanto expressões ou termos, existem na linguagem, mas, na situação de pesquisa, interessa analisar quais foram escolhidos e para qual fim foram escolhidos, ou seja, o tipo de ação e a realidade construída dão conteúdo e contorno a versões, a conceitos e a fenômenos. Os repertórios são polissêmicos e, por isso, têm a capacidade de se reposicionar a partir de diferentes contextos e de compor regularidades e rupturas discursivas. Nesta análise, buscou-se compreender, nos diferentes períodos e em cada uma das categorias, quais repertórios produzem qual conjunto de sentidos.

Os repertórios relativos à *finalidade da assistência social*, no primeiro período da matriz dos documentos – *assistência social como ação doadora*, versam sobre sentidos de ajuda, auxílio, orientação e caridade. O fato de envolverem uma modalidade de trabalho profissionalizado, ainda que ancorada no trabalho voluntário, demonstra que esses sentidos foram sendo desdobrados em ações com um intuito mais técnico, buscando aporte em saberes instituídos como a medicina social e a educação sanitária. A finalidade da assistência era definida pela ideia de *prestar assistência*, de forma que essa prestação se organizava a partir da necessidade premente.

Assim, demandas diversas, que iniciaram com o atendimento às famílias de pracinhas da segunda mundial e que incluíram as classes operárias, com assistência materno-infantil,

oscilaram submetidas às flutuações políticas e à fragilidade institucional, passando pela oferta de atendimento educacional, de inclusão no mercado de trabalho, de situações calamitosas, entre outros.

É interessante notar o sentido que as ações educativas continham, pois os repertórios se referem à “participação ativa e consciente” das famílias e da comunidade, à integração na comunidade e à educação de base – base de valores sociais, modelos a serem oferecidos e seguidos. Na *assistência social como ação doadora*, a finalidade da assistência tem o sentido de promover o atendimento das carências de alguns grupos sociais, que precisavam ser educados para viver de maneira adequada. Assim, a assistência social operava buscando a manutenção da coesão social, mas em uma lógica de modelo de classe, que oferecia aos sujeitos, individualmente, alternativas para saírem daquela situação.

No período da *revisão crítica em direção à política social*, os repertórios trazem referências a uma transição: mencionam a fundação LBA como agente para a construção de uma política de assistência social, reconhecem a história de mudanças estruturais enfrentadas e a necessidade de transformações na direção da “restituição de direito de cidadania”. Esse período foi imediatamente anterior à extinção da LBA. Chama atenção a menção “a força integradora de Darcy Vargas”, primeira primeira-dama da instituição, retomando algo de chamamento ou de convocação à capacidade de enfrentar a adversidade na figura feminina da elite, determinada e empreendedora. Esse é um movimento que remete à permanência de sentidos em meio aos processos de descontinuidades, que contrasta a construção da garantia de direitos com o clientelismo amalgamado com o primeiro-damismo.

Alguns repertórios, como combate à pobreza, crise e cidadania, surgiram no segundo período dos documentos, os quais justificam a necessidade da implantação de uma política social, que traria “uma visão moderna de administração pública”. A ideia de público, nesse momento, fazia uma ruptura essencial no modelo vigente, que delegava a execução dos serviços às entidades de assistência social e ao corpo de voluntariado. Esse é um sentido importante de ruptura na tensão da relação da responsabilidade do Estado ou da sociedade civil organizada na provisão de serviços de proteção socioassistencial.

O conjunto de repertórios do terceiro período amplia-se consideravelmente e os sentidos para a finalidade da assistência trazem outros contornos. A assistência social ascende ao patamar da seguridade social e passa a ser reconhecida como garantia de direitos, participando do acesso aos demais direitos sociais (educação, saúde, habitação, saneamento, trabalho, lazer, transporte urbano e terra). Também apareceram repertórios que apontavam o

marco social de mudança de projeto societário, como reforma agrária, enfrentamento da pobreza e mínimos sociais.

Os repertórios em torno da finalidade parecem abrir uma variedade de termos que procuram dar materialidade aos objetivos da política. Provisão de necessidades humanas, processo civilizatórios, direitos, enfrentamento da pobreza, geração de renda, caráter preventivo, proteção, centralidade na família, seguranças afiançadas, evitação de vulnerabilidade e risco social, função protetiva da família, território, erradicação da fome – esses são alguns termos que os documentos trazem em um momento de constituição de um sistema descentralizado.

Em que pese a experiência acumulada da implantação do SUS, que serviu de modelo para a organização do SUAS, esses repertórios apontam sentidos que foram capazes de dar especificidade para a política de assistência social, diferenciando-a de um período em que a demanda pontual era o ponto de partida das ações implantadas.

É interessante localizar os repertórios que passaram a compor com outros conjuntos de sentidos, mas que permaneceram presentes desde o primeiro período descrito. Esses repertórios caracterizam uma discursividade nos documentos, trazida pelos termos assistência, família, educação, prevenção, integração, renda, trabalho, infância e adolescência e pobreza e parecem caracterizar um sentido que define a assistência social em sua existência, de modo que, se esses aspectos fossem retirados, não seria mais possível reconhecê-la como tal. Dessa forma, esses repertórios compõem o que se pode chamar de uma *discursividade constituinte*.

O conjunto de repertórios desse sentido, ainda que modificados e realinhados a outras retóricas, remete à política social enquanto resposta e mediação da questão social. Pode-se dizer que essa *discursividade constituinte* da assistência social é da ordem da *função precípua* da política social: deve garantir a produção e a reprodução econômica e a preservação da coesão social e de seus dispositivos de governabilidade, particularmente mantendo o controle sobre as camadas mais pobres da população.

Nos documentos do primeiro período, os repertórios específicos para a categoria *responsabilidade* são escassos. Entende-se que isso se refira ao *status* relativamente dado que havia no país, nos primórdios da lógica de atendimento assistencial, de que essa era uma missão da sociedade, com raízes na moral cristã. O papel do Estado, nesse caso, era de articulação e de organização. Os elementos objetivos dessa relação aparecem nos repertórios situados em outras categorias, como trabalhadores, gestão e financiamento.

No período seguinte, em que se coloca em pauta a revisão crítica das políticas sociais, o conjunto dos repertórios dirige-se para a primazia do Estado na proteção social, em

momento de fortes disputas políticas, mas também de importantes tentativas de inovação e de ruptura com os sentidos hegemônicos até então na política assistencial.

No processo de reordenamento, a responsabilidade estatal é uma diretriz fundamental expressa na implantação de comando único (que os órgãos gestores, em todas as esferas de governo, fossem exclusivamente de assistência social), o que até hoje não se conquistou. Assim, esse é, ainda, um sentido em disputa. O papel da rede privada, nesse processo, é claramente delimitado, com reconhecimento de sua importância e de sua necessidade de cogestão, mas como complementar à função estatal. Os repertórios mencionam também as nomenclaturas de filantropia, os modelos de contratação e os convênios, a universalização do acesso, a continuidade dos serviços, a presença em todos os municípios do país, enfim, muitos sentidos em torno do que operacionaliza a política enquanto pública e sua oferta à população, mas tendo, em sua estrutura, as relações econômicas entre mercado e Estado.

Os repertórios relativos aos *destinatários* são particularmente significativos na produção de sentidos nos documentos analisados. No primeiro período, dois sentidos apresentam-se – o de necessitado ou carente, que caracteriza os sujeitos pela condição de falta; e o de grupos demarcados pela improdutividade, crianças, adolescentes, idosos e desvalidos. Essa delimitação remete à suposta antítese entre assistência social e trabalho e à segmentação que caracteriza a focalização nas políticas sociais. As práticas discursivas, nesse período, articuladas com o conjunto de sentidos de ações de voluntariado, de missão doadora e de boa vontade das pessoas de bem, compunham a posição de subalternidade estabelecida na relação com os destinatários, que passava também pelo clientelismo dessa relação e pela desconfiança em relação ao merecimento dos benefícios oferecidos, uma vez que não se tratavam de direitos, mas de ajuda.

O sentido de direito coloca-se no segundo período, quando os repertórios ampliam a categoria, apontando a política para “quem dela necessitar” (LOAS, 1993), em formato não contributivo, por “impossibilidade ou incapacidade de prover a si ou a sua família” por razões sociais, pessoais, por calamidade, entre outras. Também demonstra recusar o sentido da segmentação, trazendo os repertórios da vulnerabilidade e do risco social, embora não tenham sido abandonados os repertórios de prioridade à infância e à adolescência e aos idosos – delimitado a pessoas acima de 65 anos e com corte de renda de meio salário mínimo ou um quarto de salário mínimo *per capita* da família. A família, a pessoa portadora de deficiência, a gestante e a nutriz seguem posicionados em uma linha de seletividade para as ações da assistência social, remetendo à *discursividade constituinte* identificada.

O movimento dos repertórios no terceiro período é de expansão. É uma categoria que se apresenta ampliada para além dos segmentos tradicionais, vinculados ao ciclo de vida. Parte da Lei Orgânica de Assistência Social, que destina essa política “para quem dela necessitar”, passa a adotar os termos vulnerabilidade e risco social. Vulnerabilidade e risco são termos que têm uma inscrição específica na saúde, ligados desde a década de 1990 na discussão do HIV/aids⁴⁹. Inicialmente, o conceito de risco era epidemiologicamente central e organizava as ações em saúde em termos de prevenção, o que levou à constituição da noção de grupos de risco. A adoção de vulnerabilidade foi exatamente para superar essa noção e poder dar conta da expansão da epidemia.

No caso da assistência social, os termos ganharam o adjetivo “social” e os repertórios multiplicaram-se para dar conta do que representariam os então vulneráveis e em risco: pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, idosos e/ou abandonados, migrantes, crianças de zero a seis anos, mulheres vitimizadas, portadores de HIV, adolescente infratores, portadores de doenças crônicas e degenerativas permanentes, incapacitados para o trabalho, adultos desempregados, assentados, quilombolas, egressos do sistema prisional, comunidades indígenas, famílias ou indivíduos com perda ou fragilidade de laços afetivos, entre outros, que formam uma numerosa lista desses repertórios nesse período dos documentos.

Compreende-se que o uso dos termos vulnerabilidade e risco, na política de assistência social, acabam por se indiferenciar, de forma diversa do processo conceitual que ocorreu na questão do HIV/aids: em vez de superar a noção de grupo de risco, a assistência criou novos grupos que se aproximam desse conceito. A questão problemática está justamente no risco de reforçar estigmas, tanto pela sua condição de minoria quanto por serem usuários da assistência social.

Os repertórios que se referem aos *trabalhadores*, no primeiro período dos documentos, compõem o sentido de doação que o voluntariado carrega. No voluntarismo, a centralidade do trabalho não estava dada pelos aspectos técnicos, mas pelo desejo de ajudar, pela dedicação e pela preocupação com “o outro necessitado”. A LBA já buscava a capacitação desses

⁴⁹ No início da epidemia de aids, o conceito de risco era utilizado nas análises epidemiológicas e nas orientações preventivas referindo-se à susceptibilidade. Dizia respeito à probabilidade que um indivíduo pertencente a grupos específicos delimitados teria de estar protegido ou exposto à infecção, em função de exposição a agentes agressores ou protetores. Esse conceito deu origem à criação dos grupos de risco. Para avançar epidemiologicamente na discussão da relação entre risco e as intervenções em saúde, transpondo a prevenção para além de susceptibilidade e de exposição, adotou-se a noção de vulnerabilidade. Vulnerabilidade implica conhecer as condições de cada pessoa que possam deixá-la em situação de fragilidade e exposta ao adoecimento. Assim não se restringe ao comportamento de risco, mas ao conjunto de aspectos de sua vida particular e coletiva, das condições socioambientais e das respostas que as instituições públicas podem dar às suas necessidades de saúde. Para o trabalho dos profissionais de saúde, adotou-se então as noções de vulnerabilidade pessoal, programática e institucional (site www.aids.gov.br acessado em 12/02/2017).

voluntários e de seus funcionários e o serviço social ocupou o lugar de protagonismo na base técnica das ações. Como a LBA sofria com reformas e intervenções de acordo com o entendimento e o lugar destinado à assistência social pelas gestões governamentais, apareceram referências a certo tipo de resistência de seus funcionários à redução do trabalho realizado, pelo compromisso que tinham com a população atendida.

Nos documentos da revisão crítica, não foram identificados repertórios próprios à categoria trabalhadores. No terceiro período, os repertórios trazem um sentido diverso do período da *assistência social como ação doadora*, pois colocam os trabalhadores como sujeitos principais na implementação do SUAS.

É considerada, nos documentos do período, a fragilidade e a precariedade a que, até então, os trabalhadores estavam submetidos, por uma série de questões: desde a forma de contratação, a característica do vínculo de trabalho, a formação e a capacitação e a definição de perfil, de áreas a serem contempladas, de composição multiprofissional e interdisciplinar, da diversidade de funções e de novas funções nos diferentes níveis de complexidade, entre outros. Assim, a possibilidade de concretização de um reordenamento do modelo de assistência social passou a ser colocado, necessariamente, sob a configuração de outro perfil de trabalhador social.

A equipe multiprofissional e o trabalho interdisciplinar são apresentados como o formato necessário para a efetivação dos objetivos da proteção na assistência social, mas o profissional do serviço social tem protagonismo particular, como um lugar historicamente estabelecido. As demais profissões não gozam do mesmo reconhecimento nos repertórios, ainda que haja priorização das áreas de humanas e a defesa de que a complexidade da problemática social exige diferentes saberes.

Cabe registrar que a Psicologia, embora não esteja mencionada nos documentos, é a profissão com o segundo maior contingente de trabalhadores de nível superior no SUAS. Segundo o Censo SUAS de 2014, entre CRAS, CREAS, Centros Pop e Serviços de Acolhimento, são 17.173 psicólogos trabalhando nessas unidades. Não é objetivo desta tese aprofundar essa questão, mas há um ponto relevante a respeito da inserção dos psicólogos no SUAS e a questão da produção de *sentidos de indivíduo*.

Embora a atuação dos psicólogos na assistência social não seja novidade, é a definição como profissional obrigatório nas equipes de CRAS e CREAS que marca uma participação substancial, colocando muitas questões para o lugar da psicologia nessa política. Yamamoto e Oliveira (2010) afirmam que “não há registros lineares dessa trajetória que culminou no seu reconhecimento como profissional essencial nas equipes do SUAS” (p.19), embora já

houvesse psicólogos trabalhando em serviços, programas e projetos da assistência social, ligados a crianças e a adolescentes, a mulheres, a idosos, entre outros. Era uma atuação, segundo os autores, dirigida aos contextos que envolvem problemas sociais, na perspectiva de escuta, diagnóstico, avaliação, tratamento, proteção, reajustamento e outros. Assim, não há um “marco para a entrada da psicologia” nesse campo.

Porto (2010), da mesma forma, constatou que a entrada da Psicologia na política de assistência social teve mais a ver com questões circunstanciais, de práticas que já eram desenvolvidas de forma mais pontual e especializada, e pela profissão ser compreendida como capaz de atuar em diversas questões: “não partiu de uma profunda e sistemática reflexão crítica, de caráter ético-político, conceitual, metodológico e profissional” (p.10) e, possivelmente, porque poderia contribuir com a proteção social nos diferentes níveis de complexidade.

O atendimento demandado aos psicólogos, a partir das agendas governamentais da década de 1990 em diante, tanto diretamente ligados ao Estado quanto às entidades e às organizações não governamentais, teria ampliado a inserção da profissão, com foco nas camadas populacionais priorizadas nesses serviços.

Ainda assim, foi no mesmo movimento político e social de redemocratização e de luta por direitos, que a Psicologia ganhou relevância como saber e como profissão nas políticas públicas: “não obstante a esse fato, se é possível estabelecer um marco de entrada, a estruturação do SUAS e de seus sistemas de proteção social básica e especial são a grande porta de entrada de psicólogos na assistência social” (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p.19).

Vários estudos críticos (NERY, 2009; SENRA, 2009; XIMENDES; PAULA; BARROS, 2009; YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010; MOTTA; SCARPARO, 2013) apontam as dificuldades dos psicólogos de compreender seu papel no SUAS e de fundamentar técnica e eticamente sua atuação:

pensar numa atuação que seja transformadora, que se proponha combater os excessos da desigualdade, que possa produzir fissuras nas iniquidades reforçadas pela política, resulta, em última análise, numa atuação que nem é a defendida pela política e nem é aquela sobre a qual se erigiu a Psicologia como profissão (YAMAMOTO; OLIVEIRA, 2010, p.20).

Dessa forma, as questões da Psicologia, como campo de saber, ainda majoritariamente centrada nos processos psicológicos individuais, na reprodução de um modelo de ciência cartesiana e com a formação priorizada para a clínica individual, apontam para uma tensão

essencial na relação com a prerrogativa de intervenção em processos sociais complexos e coletivos com implicações políticas para as quais a formação em Psicologia não se funda⁵⁰.

A diversidade de repertórios que comunicam o *atendimento*, no primeiro período da matriz dos documentos, tem referência direta com o sentido de ações voltadas ao atendimento de carências sociais. Por isso, abrangem objetos de uso pessoal, como vestuário, cobertores, documentos, assistência odontológica e médica, partos, casamentos, cursos profissionalizantes, entre muitos outros. O fato de não haver ainda, nesse momento, um delineamento da assistência social como política que tivesse objeto específico de atenção, produzia esse efeito fragmentado e indiferenciado de atendimento.

O registro dos exemplos e a definição dos atendimentos desse período marca a lógica de atendimento emergencial: a provisão direta e imediata de necessidades materiais, em sua maioria. A urgência desse tipo de demanda cunhou um formato plantonista e de caráter clientelista nas práticas assistenciais, bastante persistente ainda na relação de concessão de benefícios eventuais no SUAS, por exemplo.

Outro sentido vinculado a esse é o da desconfiança em relação aos usuários – o lugar das visitas domiciliares, importante instrumento nos atendimentos assistenciais, era o de conhecer a realidade dos demandantes e verificar a veracidade da situação relatada. O papel fiscalizatório era explícito e a avaliação técnica necessária como subsídio discricionário. Esse sentido remete às análises genealógicas de Castel (1999) sobre a identificação do pobre domiciliado e do pobre merecedor do auxílio, bem como às ideologias fundantes das reformas da *Poor Law Amendment Act* ou “Nova Lei dos Pobres”, de 1834, na Inglaterra (Pereira, 2013). Esse é um sentido que se atualizou com outros repertórios, como as contrapartidas e condicionalidades dos programas assistenciais, mas que conformam as permanências que as matrizes teóricas imprimem na política social.

No período da *revisão crítica em direção à política social*, os repertórios relativos à categoria atendimento diferenciam-se, buscando definir aquilo que organizaria a prestação de atendimento por meio de serviços pautados pelas diretrizes da política social. Nos repertórios, são mencionados os destinatários a serem atendidos com transferências de renda e auxílios eventuais; também pautam ações que fossem diversificadas “voltadas para as necessidades básicas não suficientemente atendidas pelas demais políticas sociais”, dando visibilidade ao processo de transição que se estabelecia nesse período.

⁵⁰ Vide a tese de doutorado “O Debate Atual sobre A Formação em Psicologia no Brasil - Permanências, Rupturas e Cooptações nas Políticas Educacionais”, de Bernardes, 2004.

Os repertórios do terceiro período diversificam e multiplicam as referências de atendimento, pois especificam critérios de benefícios, reivindicam ampliação do acesso e definem objetivos dos serviços no âmbito dos níveis de proteção. Com a publicação da Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, padronizando e ordenando a oferta de serviços no SUAS, a amplitude pretendida da rede de proteção fica visível, concomitantemente com a perspectiva de inclusão, de regulação e gestão dos grupos sociais.

Em *gestão*, os repertórios linguísticos do primeiro período delineiam o desenho organizativo da Fundação LBA, materializando a perspectiva de suas finalidades na coordenação do trabalho das entidades de assistência social e do corpo de voluntários. Os repertórios também apontam as mudanças administrativas nas trocas de vinculação ministerial, que implicavam também mudanças nas diretrizes e nos orçamentos da instituição. Essa condição de fragilidade política, que, frequentemente, tornava instável o trabalho da LBA, já era apontada como um dos fatores da baixa efetividade de suas ações por Sposati e Falcão (1989).

No período seguinte, a extinção dos órgãos federais foi proposta, com a transferência de serviços e de programas para as esferas estaduais e municipais, conjuntamente com a estrutura física e os recursos humanos. Da mesma forma, foi proposta a regulamentação das conferências e dos conselhos de assistência, bem como da Secretaria de Assistência Social na estrutura ministerial. O significado desse momento era de transição e de planejamento do que viria a se tornar o SUAS.

Os repertórios de gestão, em *reordenamento e implantação*, alargaram-se e tinham várias direções. A prerrogativa de comando único, a autonomia financeira, a capacidade técnica gerencial, o perfil e a qualidade dos trabalhadores e as condições desse trabalho, os padrões de qualidade, a avaliação e o monitoramento, os critérios de financiamento, as diretrizes do SUAS, os instrumentos de gestão e de regulação são, entre outros, repertórios e conjuntos de repertórios que apontam a complexidade dessa política.

A partir do delineamento que a categoria *gestão* expõe para a implantação do SUAS e da multiplicidade de repertórios que apresenta, a produção de sentidos afirma as diretrizes organizativas do sistema descentralizado: a lógica territorial, a matricialidade sociofamiliar, a qualificação da gestão, o controle social, os instrumentos de financiamento, a avaliação e o monitoramento, a relação Estado e sociedade civil e a gestão do trabalho. Essa categoria, nesse período dos documentos analisados, traz, no conjunto de repertórios, o empenho em delinear e articular a operacionalização do SUAS de forma a materializar os caminhos para os

objetivos preconizados. É visível a construção de uma efetiva modernização gerencial direcionada para uma mudança técnico-operativa.

O *financiamento*, no primeiro período dos documentos, apresenta-se por repertórios que relatam a precariedade da assistência naquele momento do processo. Não há previsão orçamentária robusta, nem instrumentos de partilha ou de controle ou critérios claros para o acesso aos recursos. O financiamento ampliava-se ou restringia-se de acordo com a perspectiva da gestão vigente, o que ainda é um movimento de continuidade na assistência social.

No período seguinte, o sentido da construção da política coloca-se nos repertórios da requisição de sustentação efetiva a ser dada pelo financiamento. A previsão de fontes, a criação de fundos, quais provisões deveriam ser previstas, bem como os mecanismos de fiscalização e proposição através do controle social apontam o entendimento de que a efetividade na política social se materializa com a continuidade e o investimento.

Os repertórios *reordenamento e implantação* avançam nas proposições do período anterior, especificando e trazendo maior detalhamento de formas de financiamento e de ferramentas de controle, vinculando o financiamento à partilha entre os entes por critérios técnicos e objetivos; a definição de percentual da Seguridade Social; a consideração da demanda específica apontada por indicadores sociais; a transparência e o acesso à informação, inclusive na relação com os repasses às entidades da sociedade civil; a utilização normatizada dos fundos de assistência; a recusa às sobreposições desarticuladas, como emendas parlamentares que reforçavam o clientelismo; a definição de pisos de atenção de acordo com os níveis de complexidade, entre outros.

A construção de mecanismos mais complexos e específicos de gestão e o aumento da capacidade gerencial para o SUAS tem articulação direta com a organização do financiamento, de maneira que compõe integradamente o sentido de modernização e de inovações propostas.

No que tange à participação popular, no período *assistência social como ação doadora*, não foram encontrados repertórios que mencionassem formas ou previsões de participação na assistência social, no sentido da participação como protagonista no que dissesse respeito aos próprios projetos, programas e serviços ofertados. Ainda que não conste nos documentos, é relevante, todavia, destacar que, na LBA, houve, por longo período, um trabalho de organização comunitária, como diretriz da instituição, que investiu na relação com as comunidades atendidas, através da “abordagem de massa/ação comunitária” nas comissões municipais (ARAÚJO, 2008). Essa era uma modalidade que conseguia descentralizar as ações

e que envolvia a comunidade como coletivo, mas que sofria com as influências políticas locais, com a insuficiência e a intermitência orçamentária e com todas as fragilidades constitutivas do período do voluntarismo e de ação doadora da assistência social.

A constituição de foros de participação popular, já legitimada na política de saúde pelo controle social, naquele contexto, foi o direcionamento central do período da *revisão crítica em direção à política social*. Os repertórios desses documentos demonstram a requisição e a implantação da conferência nacional, com a participação de entidades da sociedade civil, de instituições assistenciais e de instituições de usuários para “avaliar a situação de pobreza no país e propor diretrizes”. Os documentos também se referem ao conselho nacional – CNAS, com caráter permanente, composição paritária do governo e sociedade civil da área, como órgão máximo de deliberação e de controle da política, além de definirem os conselhos estaduais e municipais como colegiados deliberativos.

Esse foi um momento em que o sentido de participação popular foi sinônimo de democratização, uma condição ainda a ser consolidada na história política do país. A institucionalização de foros de participação parecia ser a estratégia mais potente para legitimar e consolidar a cidadania em termos de participação direta na formulação, no planejamento, na gestão e no controle da política social.

No processo do reordenamento, da mesma forma como ocorreu nas categorias anteriores, o conjunto de repertórios apresentam uma intensa ampliação. A necessidade de fortalecer e de garantir a legitimidade do controle social é destacada, bem como o cumprimento daquilo que a prerrogativa legal define, pois as distorções patrimonialistas e clientelistas atualizaram-se também nessa esfera. A necessidade de processos amplos de eleição dos conselheiros da sociedade civil, o respeito à periodicidade prevista para as conferências, o cumprimento das atribuições dos conselhos de assistência social foram afirmadas. As esferas de pactuação da gestão também estão presentes nos repertórios – comissões intergestoras bipartites e tripartites.

Também aparece, por meio dos repertórios, a necessidade de incluir outras participações populares, através da aproximação, por exemplo, com lideranças dos movimentos sociais e com a criação de fóruns na comunidade para debate da realidade local. Essa é uma possibilidade ainda pouco efetivada no SUAS, que tem em si um sentido radical de mobilização política, necessária a uma democratização real das relações entre os usuários e o Estado, objetivado nas políticas públicas.

Há também referências explícitas ao reconhecimento da herança e da reprodução do lugar do usuário como tutelado, vitimizado, dependente e sem voz, o que implica a baixa

participação desse segmento como protagonista da política de assistência. Frente a isso, é apontada a necessidade de investimento em formação e em capacitação com uma metodologia que resgate a participação e habilite a ocupar o lugar de proposição e de controle de seus direitos.

RETÓRICAS UTILIZADAS – SUSTENTANDO SENTIDOS

A partir da construção do Mapa Dialógico Interpretativo das Categorias e do Mapa Dialógico dos Repertórios Linguísticos (APÊNDICES C e D), foi realizada a análise das retóricas utilizadas nos documentos, para compreender a produção de *sentidos de indivíduo e social*. Cada um dos documentos tem um determinado contexto histórico e político e, dessa forma, contempla uma multiplicidade de vozes. A dialogia desse processo implica “uma permanente atividade retórica de negociação entre sentidos possíveis” (SPINK, 2013, p.222). Nessa perspectiva, a retórica refere-se às formas e aos instrumentos linguísticos utilizados para sustentar linhas argumentativas determinadas, criando versões ou pontos de vista. Os repertórios funcionam como elos da cadeia argumentativa, que é a retórica empreendida.

Dessa maneira, a utilização de determinados repertórios linguísticos modifica-se, incorpora novas palavras ou concepções e vai demonstrando os movimentos de perspectivas, como a produção de novas narrativas que se legitimam ao se aliarem a saberes e a práticas, ao atualizar posições já hegemônicas e continuidades, ou mesmo por demarcar rupturas e renovações, ou sua tentativa, no campo de disputa, que são as práticas sociais.

Assim, a partir do empenho interpretativo de analisar as práticas discursivas na produção de *sentidos de indivíduo e de social*, as retóricas utilizadas foram a da meritocracia, que se sustenta em repertórios relativos ao *indivíduo*; e a retórica da garantia de direitos, ancorada no *sentido de social*. Ambas as retóricas, inseridas em outras redes discursivas presentes, constituem e atravessam os diferentes períodos dos documentos, bem como das categorias pesquisadas.

Retórica da Meritocracia – você quer, você pode!

A retórica da meritocracia argumenta pela responsabilização individual dos sujeitos pelas situações de pobreza, bem como pela possibilidade de sua modificação; centraliza no familismo funcionalista a adequação das pessoas ao modelo social hegemônico; justifica a focalização nas políticas sociais aos extremamente pobres; estimula as políticas de ativação

pelo trabalho; apoia-se na noção de exposição a riscos e na criação de estratégias e enfrentamento pessoais; e concebe e incentiva a proteção social como mecanismo econômico anticrise (PEREIRA, 2013).

Na matriz residual de proteção social, estão as raízes da retórica meritocrática, com seus componentes funcionalistas, liberais convergentes e neodireitistas, assim como na matriz socialdemocrata, reformista e de fundamentação pragmática (Pereira, 2013).

A lógica da meritocracia é a de que é pelo esforço e pelo empenho pessoal que o indivíduo pode vencer, obter conforto material, acesso aos bens sociais e aos recursos disponíveis para o bem-estar. Na meritocracia, os infortúnios, compreendidos como adversidades naturais da vida, e as desigualdades sociais são males inevitáveis. Baseada na teoria do darwinismo social, a meritocracia sustenta que os mais aptos e fortes, ou aqueles que têm potencialidades e competência de adaptação, podem concorrer e alcançar o sucesso (Pereira, 2013).

A meritocracia tem estreita relação com a Modernidade e com o surgimento do indivíduo, fundamentado no preceito da liberdade e da autonomia (CASTEL, 2001; FIGUEIREDO; SANTI, 2004; SILVA, 2005; FOUCAULT, 2008). Dessa maneira, a intervenção do Estado nas políticas sociais, seja ela mínima ou ampliada, deve estimular, por vários mecanismos, o desenvolvimento de potencialidades pessoais. Deve atender, de preferência, àqueles que irremediavelmente não têm capacidades para competir, por isso, por tradição, direciona-se aos segmentos da infância e da adolescência, a gestantes e nutrízes, a idosos e a pessoas com deficiência.

Como os sujeitos em condição de dependência estão incapazes de prover a si mesmos, o desenvolvimento de potencialidades deve ser incentivado e preservado pela família. A família, como “célula” da sociedade na lógica funcionalista, é a mediadora necessária e natural de cuidado de seus membros. Portanto, quanto mais funcional e modelizada pelos valores sociais vigentes a família for, melhor cumprirá seu papel na provisão de proteção e de promoção de autonomia. Por isso, vários dispositivos disciplinares são voltados ao controle das famílias, especialmente as condicionalidades e contrapartidas da assistência social.

De acordo com fotocópia do Informativo Edição Especial pelo Cinquentenário da LBA (1992, Documento nº12 do Quadro Geral dos Documentos),

com o trabalho do Clube de Mães, cursos profissionalizantes e as Unidades de Proteção ao Pré-Escolar, UPPE's, atendendo ao desnutrido através de um serviço médico social e escola maternal, a LBA estabelecia uma política de serviço social que substituíra o assistencialismo da concessão do rancho individual.

Essas propostas de desenvolvimento de potencialidades estão previstas na Política Nacional de Assistência Social (2004, documento nº20 do Quadro Geral dos Documentos), segundo a qual,

é preciso desencadear estratégias de atenção sociofamiliar que visem à reestruturação do grupo familiar e à elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia. Longe de significar um retorno à visão tradicional, e considerando a família como uma instituição em transformação, a ética da atenção da proteção especial pressupõe o respeito à cidadania, o reconhecimento do grupo familiar como referência afetiva e moral e a reestruturação das redes de reciprocidade social.

Mesmo nas correntes em que a proteção social é compreendida como necessária, a retórica da meritocracia produz um efeito de desconfiança em relação àqueles em situação de dependência (PEREIRA, 2013). Quando a proteção social é promovida pela sociedade civil organizada, pelas entidades beneficentes, voluntários ou, ainda, pelos técnicos sociais, há uma preocupação em identificar os pobres merecedores e os não merecedores (CASTEL, 1999), o que, em outras palavras, poder-se-ia definir como os “bons” e os “maus” pobres.

Os “bons” respondem positivamente às intervenções assistenciais doadoras, demonstram recursos simbólicos e interesse em se esforçar para competir no mercado de trabalho ou empenho para que seus familiares se desenvolvam adequadamente. Para esses, vale o empreendimento de salvação, que é parte de uma retórica humanística da caridade, fortemente religiosa.

Os documentos também apontam a convocação patriótica e heroica para o atendimento beneficente das classes marginalizadas.

Em 1942, quando o Brasil entrou na Segunda Guerra Mundial, foi novamente Darcy Vargas, como esposa do Presidente da República, quem cria a Legião Brasileira de Assistência. Líder, ela comanda não só as mulheres de governantes, mas toda a sociedade para assumirem a função de restabelecer a rede de relações humanas, a rede de responsabilidades das famílias quebradas pela guerra. (...) Foi nessa situação da crise e no meio desse processo de desintegração dos meios de subsistência e dos laços afetivos que surgiu a LBA como movimento de voluntários. Na sua caminhada de 50 anos, caracterizou-se, portanto, como um movimento fundador, legitimado pela adesão da sociedade brasileira, através das lideranças políticas, civis, religiosas, militares, da indústria, do comércio e da comunidade como um todo. (...) Chamar todos a participarem desta nova dimensão tem algo daquela força integradora de dona Darcy Vargas, nas origens da LBA, frente a uma crise que abalava o Brasil. Hoje, a crise é de crescimento da pobreza que se multiplica por todos os cantos do País (Fotocópia do Informativo Edição Especial pelo Cinquentenário da LBA; 1992, Documento nº12 do Quadro Geral dos Documentos).

Outro aspecto da prática assistencial que envolve o exercício do voluntariado ou mesmo do trabalhador social é o lugar de poder que se estabelece, o poder discricionário, em que alguém detém as condições de ajudar por estar apropriado dos recursos materiais ou simbólicos e o outro, subalterno, que carece do auxílio, por qualquer motivo que o tenha levado à condição de necessidade (ARAÚJO, 2008).

Em contraponto aos merecedores, os “bons”, existem os não merecedores, os “maus” pobres. Esses são considerados como sujeitos e grupos sociais que se acomodam com os recursos advindos da proteção social ou com qualquer auxílio que recebam. Poderiam trabalhar, esforçar-se, mas, por ausência de vontade, não o fazem. Para esses, duas estratégias são utilizadas: a reeducação e a punição (ROSE, 2007). As metodologias reeducativas visam resgatar esses sujeitos da situação de acomodação em que se encontram, incentivando a inclusão social através da participação em serviços, projetos e programas disponíveis. Para os que se negam ou não aderem, há mecanismos de punição, que podem ser a exclusão do acesso aos serviços e aos benefícios, o afastamento dos filhos, os tratamentos compulsórios e, no caso de transgressão da lei, o sistema penal (PEREIRA, 2012).

De toda forma, para a camada social dos demandatários da assistência social, são utilizadas políticas de ativação. São formas coletivas de inserir os sujeitos em qualificações, em treinamento e em projetos profissionalizantes que os capacitem a trabalhar e a gerar renda; as políticas de ativação, conjugadas aos programas de transferência de renda, têm papel fundamental na circulação da economia através da ampliação da faixa de consumo.

O Informativo Edição Especial pelo Cinquentenário da LBA (1992, Documento nº12 do Quadro Geral dos Documentos),

ressalta que considera importante a reformulação da política nacional de assistência social que abandona o assistencialismo e busca o desenvolvimento social. (...) cita os programas de preparação profissional e o das microempresas sociais. ‘Os beneficiados deixavam a condição de desempregados ou de empregados para se transformarem em microempresários’.

Segundo a Política Nacional de Assistência Social (2004, documento nº20 do Quadro Geral dos Documentos),

são considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento, em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a promoção da integração ao mercado de trabalho, tais como: (...). Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza. (...) Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos.

A retórica da meritocracia está, dessa forma, conectada com essa rede discursiva que se materializa em práticas sociais, através de dispositivos disciplinares que, por um lado, incentivam, orientam e reeducam os indivíduos, reificando o empreendedorismo de si e o esforço pessoal (ROSE, 2007); e mecanismos de regulação social, que propõem a mercadorização das políticas sociais, focalizando os serviços, os programas e os benefícios, implantando contrapartidas e condicionalidades e políticas de ativação, colocando-a a serviço da acumulação capitalista (BOSCHETTI, 2016).

Retórica da Garantia dos Direitos – “um país de todos”

A retórica da garantia dos direitos sustenta-se na prerrogativa do Estado enquanto provedor da proteção social; da universalização do acesso aos direitos sociais; na construção da assistência social como política de seguridade; na profissionalização da gestão e da execução da assistência social; na democratização e no controle social.

Os argumentos da retórica da garantia de direitos têm origem na Modernidade e no estabelecimento das liberdades individuais, que se desdobraram nos direitos civis e políticos e, no século XX, nos direitos sociais. O acesso universal a direitos corresponderia a um grau de desenvolvimento civilizatório, em que uma sociedade, como grupo social, preserva e protege seus cidadãos por princípios de respeito e de valorização da dignidade humana (PEREIRA, 2013).

O Estado foi historicamente designado a regular as relações entre os diferentes interesses coletivos e, através das políticas públicas, ofertar os serviços e os recursos que correspondem ao que é delimitado socialmente como direito. A responsabilização do Estado na provisão de direitos sociais é a forma de induzir a universalização e a equidade no acesso aos bens sociais, compreendendo que os direitos garantidos devem ter por base o atendimento às necessidades humanas.

A perspectiva de garantir direitos sociais e universalizar seu acesso sustentou a construção do SUAS, no caso brasileiro, com todo corpo de marcos regulatórios, instrumentos

de gestão, diretrizes, financiamento público, desenho institucional, implantação no território, entre outros. A descentralização e a territorialização são estratégias essenciais no investimento de garantir o acesso da população e possibilitar a identificação das necessidades reais. São também a via estratégica de induzir a participação popular através da organização comunitária, do controle social e da coletivização das demandas, de forma a dar força política ao lugar dos usuários.

A participação popular foi efetivada na LOAS (artigo 5º, inciso II), ao lado de duas outras diretrizes, a descentralização político-administrativa para Estados, Distrito Federal e Municípios, o comando único em cada esfera de governo (artigo 5º, inciso I), e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (artigo 5º, inciso III). O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (Política Nacional de Assistência Social, 2004, documento nº20 do Quadro Geral dos Documentos).

O protagonismo dos usuários, na retórica dos direitos, tem íntima relação com o entendimento de que as desigualdades são sociais, ou seja, de que não são os sujeitos individualmente que fazem escolhas equivocadas e não fazem bom uso das oportunidades que têm, ou que não buscam as oportunidades para seu crescimento.

Nessa linha argumentativa, parte-se da leitura crítica do sistema de produção capitalista, que se sustenta econômica e simbolicamente na expropriação e na geração de desigualdades. A garantia de direitos sociais é uma forma de reduzir os prejuízos e o sofrimento que o desajuste capitalista retroalimenta, melhorando a condição de vida da população. Através da organização política e da participação popular, a política social pode promover a emancipação política dos sujeitos sociais e se tornar um caminho para uma reconstrução do sistema de produção.

Outro aspecto da retórica da garantia dos direitos é a profissionalização da assistência social. A centralidade do trabalhador social, como mediador e indutor da garantia de direitos, é alinhada ao entendimento de que deve ser realizada por profissionais capacitados para tal.

A profissionalização dos trabalhadores sociais, no contexto de primazia estatal na oferta da política, implicou a exigência de vínculos de trabalho estáveis, preferencialmente na contratação por concursos públicos. Esse direcionamento busca romper com a tradição de que, para fazer assistência social, “basta ter boa vontade e querer ajudar”. Com a profissionalização, podem-se interromper práticas clientelistas e assistencialistas,

materializadas na prática do primeiro-damismo e na concessão de favores e benesses. Na medida em que o profissional deve ter conhecimento da política em seus aspectos técnicos e gerenciais e, principalmente, éticos, tem por obrigação, em seu trabalho, viabilizar o acesso aos direitos.

A participação e o controle social sobre as ações do Estado, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, também requer dos trabalhadores um arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações (Política Nacional de Assistência Social, 2004, documento nº20 do Quadro Geral dos Documentos).

A profissionalização, no entanto, também implica a tecnicização da assistência social. A introdução de diversas profissões, majoritariamente das ciências humanas e sociais, recorre ao saber científico, à utilização de técnicas de diagnóstico, de planejamento, de classificação, de análise e de tratamento dos fenômenos sociais, que têm por objeto de intervenção a população e o indivíduo como sua terminalidade (FOUCAULT, 2008).

Outro aspecto a ser observado é que, assim como as fronteiras entre o indivíduo e o social se esvanecem, a suposta antítese trabalho e assistência social também parece se desmanchar (PEREIRA, 1995). A garantia de direitos não é devida somente aos que trabalham. Enquanto direito, a demanda de provisão de necessidades humanas é o objetivo central. Na perspectiva de precarização real do trabalho, os trabalhadores passam a compor a camada demandatária das provisões assistenciais, expostos a riscos e sujeitos à vulnerabilidade e à violação de direitos, que, no primeiro período dos documentos, as proteções do trabalho formal minimizavam.

A análise das retóricas utilizadas permite constatar que a retórica da meritocracia já estava presente desde a *assistência social como ação doadora*, mas a retórica da garantia de direitos emerge nos documentos a partir da *revisão crítica em direção à política social*. Ainda assim, a presença de uma não exclui a interpenetração de sentidos na outra, assim como os repertórios dos diferentes períodos circulam com permanências e reposicionamentos, às vezes, fortalecendo uma linha de continuidade; outras vezes, estabelecendo tentativas de rupturas.

A identificação de uma *discursividade constituinte* da assistência social, composta por um conjunto de repertórios que se repetem ao longo dos períodos analisados e que se entrecruza nas diferentes categorias, aponta para esse movimento dos sentidos que se produzem, ora ancorados em uma retórica, ora investidos de outra.

CONCLUSÕES - CATEGORIAS, REPERTÓRIOS E RETÓRICAS: SENTIDOS DE UM PASSADO REVISITADO

O trabalho realizado se propôs a caminhar margeando duas fronteiras teórico-epistemológicas, traçando em proximidade as bases conceituais da política social com fundamentos do materialismo histórico, e ousando dialogar a análise das determinações sociohistóricas com os processos de produção discursivas e dispositivos que compõem modos de subjetivação. Respeitadas as inscrições teóricas e epistemológicas que se diferem e que implicam em leituras diversas do que se toma como o real, em certos aspectos conflitantes, o debate desafia a construção de áreas de conhecimento que compõem obrigatoriamente as equipes mínimas do SUAS, e ambas contém potência em interrogar o percurso histórico das políticas sociais e das relações entre Estado e sociedade.

Os fundamentos teóricos buscaram na perspectiva crítica a leitura macropolítica das relações de produção que debatem a relação Estado e sociedade, bem como as matrizes teóricas e ideológicas da proteção social. A genealogia da emergência do indivíduo moderno trouxe as análises pertinentes à compreensão do processo de individualização do social, das demandas de saber que fundam a própria psicologia social e outros saberes sociais. Ambos fundamentos sustentam o entendimento das políticas sociais como instrumentos de regulação, das tensões da correlação de forças entre classes sociais, e como mecanismos de gestão da população, de modos de subjetivação que normalizam formas de viver.

A apresentação de conclusões busca responder ao problema de pesquisa, a partir da fundamentação teórica, da metodológica e da produção que a análise das práticas discursivas possibilitou. Essa construção envolveu a definição de escolhas que permitiram o entrelaçamento das diferentes questões iniciais da pesquisa, entre as quais, o desafio de interlocução entre a Psicologia Social e Institucional e a produção de conhecimento relativos às Políticas Sociais.

Nos aspectos metodológicos a análise das práticas discursivas deu os subsídios que permitem considerar que a produção de sentidos enquanto efeitos discursivos tem potência na produção de subjetividades que as relações capitalísticas impõem. O trabalho com os documentos da assistência social envolveu tomá-los como produções que implicam enunciados, posicionamentos, repertórios e retóricas que são práticas sociais e são elementos da linguagem em uso. A compreensão de que a linguagem é prática social é central para a perspectiva da produção de sentidos concebendo o sentido como efeito: como produtores de materialidades, de práticas que se sustentam nas concepções e interpretações que fazemos,

mesmo quando não percebidos em ato. Estas concepções e interpretações são sempre posicionadas nas relações que estabelecemos e sempre partilhadas socialmente, são elementos da cultura, da história pessoal e das interações imediatas em que agimos.

A virtualidade da produção discursiva e da linguagem em uso é imbricada no tempo longo, na cultura, de matrizes ideológicas e condições materiais de existência que a hegemonia capitalista insiste e reproduz através de dispositivos de poder.

Assim, as conclusões contemplam a discussão das retóricas utilizadas; as relações entre os *sentidos de indivíduo e de social*, o neoliberalismo e o projeto neodesenvolvimentista brasileiro; a indicação de um quarto período dos documentos e a identificação de uma *discursividade constituinte* a partir da análise dos repertórios linguísticos.

A perspectiva da temporalidade, no trabalho com os documentos de domínio público, como proposta pela análise das práticas discursivas, foi apoiada na organização do Quadro Geral dos Documentos e na Linha do Tempo e permitiu perceber o movimento na produção dos *sentidos de indivíduo e de social* ao longo dos períodos dos documentos. A questão dos movimentos no tempo também se apresentou na discussão das retóricas utilizadas. As retóricas da meritocracia e da garantia de direitos circulam como linhas argumentativas nos documentos em momentos históricos diferentes, mostrando que a composição de redes discursivas tem estreita ligação com a disputa dos modelos de proteção social.

No Brasil, desde o primeiro período dos documentos, a retórica da meritocracia apresentava-se em um formato de assistência social focalizada e seletiva, com gestão centralizada, em que a provisão dos serviços socioassistenciais não era garantida pelo Estado e sua execução estava a cargo das entidades beneficentes. O discurso meritocrático colocava-se como produção de práticas e de perspectivas em que o bem-estar e a proteção contra os infortúnios da vida eram concebidos como responsabilidade individual, enquanto as desigualdades sociais eram naturais e inevitáveis.

A retórica da garantia de direitos surge na *revisão crítica em direção à política social*, sustentada na compreensão de que a proteção social é responsabilidade do Estado, com universalização do acesso às políticas sociais e aos serviços públicos que atendam as necessidades sociais e promovam o bem-estar. As desigualdades sociais são compreendidas de forma crítica, como produto do sistema de produção capitalista, que se sustenta econômica e simbolicamente na expropriação do trabalho e na geração dessas desigualdades.

A função da política social, nessa retórica, é proporcionar a melhoria das condições de vida da população, reduzir os prejuízos e o sofrimento causados pelas desigualdades sociais e promover a autonomia dos sujeitos sociais através da organização e da mobilização política,

da democratização e da ampla participação popular. Por meio da organização política, poder-se-ia tensionar e direcionar o Estado a atender as demandas das necessidades sociais da população.

O movimento das retóricas no tempo e as relações dos *sentidos de indivíduo e de social* entrelaçam-se a partir da hegemonia neoliberal e do chamado projeto neodesenvolvimentista brasileiro. Essas relações foram possíveis por meio da análise das práticas discursivas e a partir da construção teórica sobre as relações indivíduo-social.

A partir das contribuições genealógicas, compreende-se que a emergência do indivíduo deu-se na Modernidade, construído pelas conformações históricas que compuseram a formação dos Estados-Nação, pelo sistema econômico capitalista e pelas problemáticas de gestão desse processo no plano sócio-político.

O social, enquanto um conceito que se referiu ao conjunto da sociedade como um todo, sofreu mutações que não foram homogêneas ou universais, mas que, no movimento hegemônico do sistema econômico, foram forjando a condução das políticas no âmbito do Estado. Em um primeiro plano, o social referia-se ao conjunto da população de um país que, através de uma forma de contrato social, tinha com o Estado uma relação de reciprocidade entre direitos e deveres. De uma noção social como totalidade, houve uma migração para redes muito mais complexas, em que os laços de pertencimento podem não corresponder aos marcadores de pertencimento familiar, geográfico e de classe social, por exemplo. Isso torna o social um plano indeterminado e volátil. Esse foi um processo que individualizou as relações sociais por um lado, mas que compõe um conjunto muito mais amplo de inclusão de todos em redes de controle.

O lugar da política social, nesse processo de inclusão, dá-se por meio das estratégias utilizadas pelo Estado para a manutenção da coesão social e operam enquanto sistemas de gestão da população, dessa forma, servindo à manutenção do *status quo*. O Estado e as políticas sociais, no entanto, são suscetíveis aos movimentos de resistência, traduzidos em conquistas de direitos sociais. Assume-se que esse é um espaço de disputa legítimo e pertinente, ainda que se tenha a crítica de que não seja por si só capaz de eliminar a desigualdade social, a pobreza, a violência, as discriminações e os assujeitamentos da subjetividade que restringem a vida.

Tanto nos momentos de hegemonia da agenda neoliberal ortodoxa quanto nos governos de caráter neodesenvolvimentista, as retóricas da meritocracia e da garantia de direitos não deixaram de produzir processos adaptacionistas e normalizantes, por meio de dispositivos disciplinares e de segurança. As produções de *sentido de indivíduo e de social*,

ancoradas nas retóricas, compõem esses dispositivos dos quais as políticas sociais também são parte.

Assim como as retóricas se movimentam no tempo, foi a partir dos jogos de composição de redes de sentidos pelos repertórios analisados que se construiu a hipótese indicativa de um quarto período para a matriz dos documentos da assistência social. Não foram analisadas as práticas discursivas de documentos desse novo período, mas observados alguns elementos que entram em cena a partir do fenômeno político que culminou com o afastamento por impeachment da presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016.

A interrupção precoce dessa gestão presidencial tem uma conjuntura política e econômica complexa, que não é alvo de investigação deste trabalho, mas pode-se analisar que a derrota política do projeto neodesenvolvimentista brasileiro, nas gestões dos presidentes Lula e Dilma, para as elites neodireitistas, gerou uma reviravolta revanchista, que anuncia um realinhamento do governo à agenda neoliberal ortodoxa, meritocrática e conservadora.

Os impactos para as políticas sociais acontecem de imediato, por exemplo, através da aprovação de Projeto de Lei que estabelece limite para os gastos públicos, congelando investimentos por vinte anos (PEC 55/2016 - Senado Federal). Para a assistência social, as mudanças começaram a partir da posse do vice-presidente, por meio da reforma ministerial, que alterou o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário⁵¹, descaracterizando o comando único, ao inserir outras pautas na competência que deveria ser exclusiva de assistência social.

Outros três fatos recentes chamam a atenção: a criação do Programa Criança Feliz, a alteração da estrutura das secretarias internas do MDSA e a redução de cargos da estrutura do Conselho Nacional de Assistência Social.

O Programa Criança Feliz⁵² foi criado em outubro de 2016, sob a coordenação do MDSA, com o objetivo de “fortalecer as políticas públicas para a primeira infância, a fim de promover o desenvolvimento infantil integral”⁵³. Propõe uma modalidade de acompanhamento para famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, com crianças de zero a seis anos, através de visitas domiciliares realizadas por visitantes sociais. O programa tem modelo equivalente ao programa Primeira Infância Melhor, executado no Estado do Rio Grande do Sul, mas vinculado à Secretaria de Saúde, inclusive já havendo fusão entre eles no

⁵¹ Documento 36 do Quadro Geral dos Documentos (APÊNDICE A).

⁵² Decreto presidencial Nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, e Resolução nº 019, de 24/11/2016, do CNAS. Somam-se resoluções 020/2016 e 021/2016 do CNAS.

⁵³ Disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/12/estados-e-municipios-ja-podem-aderir-ao-crianca-feliz>; acessado em 27/02/2017.

Estado: “desenvolve-se através de visitas domiciliares e comunitárias realizadas semanalmente a famílias em situação de risco e vulnerabilidade, visando o fortalecimento de suas competências para educar e cuidar de suas crianças”⁵⁴.

A versão traduzida desse programa para o Criança Feliz está adaptada à proteção social básica do SUAS. Um exame mais atento revela, no entanto, a sobreposição que gera ao trabalho realizado pelo PAIF e o reforço da precarização dos vínculos de trabalho, uma vez que abre a possibilidade para a terceirização da contratação de visitantes pelas entidades prestadoras de assistência social. Além disso, os visitantes não precisam ter formação profissional específica, apenas a capacitação do programa, o que retoma a prática de desprofissionalização da política de assistência social, a exemplo de como era constituída desde o período da *assistência social como ação doadora*.

Ademais, é visível a retomada da fragmentação da prestação de serviços por segmentos, no caso, gestantes, crianças na primeira e segunda infância e suas mães. Mesmo considerando que o programa refere o atendimento a famílias, o objeto das intervenções é a interação entre mães e crianças.

Acrescenta-se à caracterização da clientela-alvo do Programa Criança Feliz, a retomada explícita do primeiro-damismo, divulgando maciçamente a figura da primeira-dama presidencial como embaixatriz do programa, com uma retórica estereotipada de gênero. Além disso, a primeira-dama vem convocando as primeiras-damas dos estados e dos municípios para intercederem a favor da adesão ao programa em suas esferas de governo. A retórica utilizada, nesse caso, pressupõe que um serviço socioassistencial seja prioritariamente de sensibilidade feminina com a causa da maternidade e da infância.

A retomada da lógica de atendimento por segmentos populacionais também se evidencia na mudança de estrutura administrativa do MDSA⁵⁵, que instituiu duas novas secretarias nacionais: a Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano e a Secretaria de Inclusão Social e Produtiva.

À primeira, compete a “formulação e implementação de políticas e programas intersetoriais para a promoção do desenvolvimento humano, em especial para primeira infância, adolescentes, jovens e idosos” (artigo 34), com o intuito de implementar a Política Nacional da Primeira Infância. Também instituiu o Departamento de Atenção à Juventude e à Adolescência, que objetiva apoiar a “implementação de ações governamentais e não

⁵⁴ Disponível em www.pim.saude.rs.gov.br, acessado em fevereiro de 2017.

⁵⁵ Decreto presidencial nº 8949, de 29 de janeiro de 2016.

governamentais voltadas para a proteção social dos adolescentes e dos jovens”; e o Departamento de Atenção ao Idoso, responsável por coordenar a Política Nacional do Idoso.

A reativação das políticas de atenção por segmentos é conflitante com a diretriz da matricialidade sociofamiliar e de território no SUAS, que recusa a fragmentação dos usuários em diferentes convívios e inclusive preconiza o financiamento por blocos de proteção, por níveis de complexidade.

A segunda secretaria criada no MDSA tem por objetivos “planejar, coordenar, promover, controlar e supervisionar ações relativas a políticas públicas para a inclusão produtiva de beneficiários do Ministério” (ART. 39, INCISO I). O significado da criação de uma secretaria específica de inclusão produtiva dentro desse Ministério reforça a retórica meritocrática de que é necessário estimular e incentivar⁵⁶ os sujeitos beneficiários da assistência social a encontrarem “portas de saída” da dependência do Estado. Agrega-se à cultura de desconfiança em diferenciar os merecedores e não merecedores dos benefícios socioassistenciais e da tendência de utilização de testes de meio e contrapartidas. A produção de sujeitos empreendedores é a estratégia-chave para a indução de autonomia e inclusão/integração dos beneficiários no mercado produtivo.

O mesmo decreto que alterou a estrutura administrativa do MDSA modificou a estrutura regimental e o quadro dos cargos em comissão e as funções de confiança, remanejando cargos em comissão e funções gratificadas. O resultado dessas modificações de enxugamento de cargos foi uma redução em quase cinquenta por cento (de dezesseis para nove) da estrutura executiva do CNAS. Esse é um encolhimento forçado da capacidade executiva do órgão máximo deliberativo e de fiscalização do controle social, além de ser um indicativo do enfraquecimento da participação popular, que é um dos avanços políticos de maior relevância do Sistema Único de Assistência Social.

Por esse conjunto de questões recentes, que indicam a manutenção do movimento de produção de *sentidos de indivíduo e social* visibilizados nos períodos dos documentos analisados, sustentados nas categorias e nas retóricas utilizadas, identificou-se a transição para um período de *reversão da proteção*, nos moldes como a proteção social se construiu na retórica da garantia dos direitos. Mesmo que se mantenham os marcos legais do SUAS, a descaracterização e o reforço da retórica meritocrática já são perceptíveis.

⁵⁶ Decreto presidencial nº 8949, de 29 de janeiro de 2016, art. 39, inciso III: “incentivar a integração e a articulação de ações de desenvolvimento local, de qualificação profissional, de intermediação de mão de obra, de apoio ao empreendedorismo, de apoio a incubadoras de novos negócios, de organização coletiva de empreendimentos e de microcrédito”.

A questão da temporalidade, nos períodos dos documentos propostos, tem relação estreita com os movimentos da produção de *sentidos de indivíduo e social* e, por efeito, com a *discursividade constituinte* da assistência social. A pesquisa da produção de sentidos faz do pesquisador uma espécie de “catador” (P. SPINK, 2013).

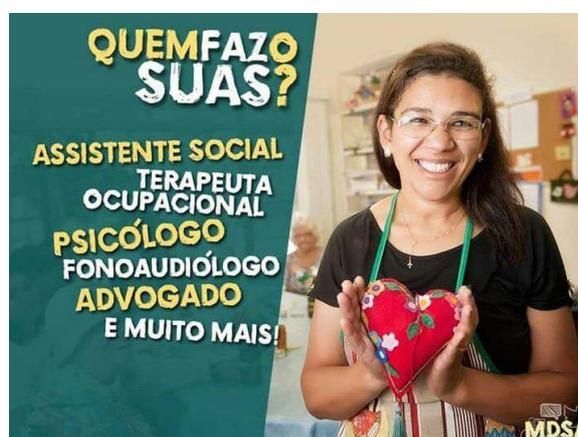
Desse modo, foi no processo de observação nos documentos da assistência social e de atenção aos sentidos que as duas imagens a seguir foram encontradas “ao acaso”. Essas imagens foram particularmente marcantes para o processo de construção desta tese.

FIGURA II – LBA (1944)



Palavras da Senhora Alzira Vargas do Amaral Peixoto, Presidente da Legião Brasileira de Assistência no Estado do Rio, por ocasião da entrega de certificados às Monitoras Agrícolas e Visitadoras Sociais, em 9.11.44.

FIGURA III – MDSA (2017)



Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

O Serviço Único de Assistência Social (SUAS) oferece serviços, programas, benefícios e projetos para melhorar as condições de vida da população. Os trabalhadores do SUAS são fundamentais para que os serviços cheguem a quem realmente precisa. ❤️ <https://goo.gl/lx3vtZ>

Fotos da Linha do Tempo · há 22 minutos · 🌐

Ver no tamanho original · Mais opções

A Figura 2⁵⁷ consta do documento Informativo da LBA, que resgata o cinquentenário da instituição e representa a divulgação de um cartaz da década dos anos de 1940. Essa imagem instigou todo o trabalho de análise das práticas discursivas.

A Figura 3⁵⁸ é uma publicação recente do MDSA, em página de rede social, que divulga os profissionais que compõe o SUAS. Essa publicação ganhou notoriedade entre grupos de trabalhadores e de defesa do SUAS, porque contém dois sérios equívocos: cita o fonoaudiólogo como profissional da política de assistência social, sendo que o fonoaudiólogo

⁵⁷ Figura 2: Divulgação da LBA década de 1940.

⁵⁸ Figura 3: Postagem do MDSA redes sociais 2017.

é profissional da política de saúde e não consta na NOB RH/SUAS vigente; e menciona “serviço único de assistência social”, em vez de Sistema Único de Assistência Social. Os erros grosseiros foram alvo de críticas em função da negligência e do desconhecimento mínimo do assunto presentes em uma divulgação por meio de comunicação oficial do Ministério responsável. A postagem foi retirada logo em seguida à sua publicação.

O que justifica a apresentação dessas duas imagens é a semelhança geral entre elas. Ambas têm uma mulher como personagem central e trazem junto ao corpo a forma de uma figura a qual parecem abraçar. Há, pelo menos, dois outros elementos presentes, a nacionalidade que, na Figura 2, é colocada pela bandeira brasileira ao fundo e pela forma geográfica do país no colo da mulher. Na Figura 3, a nacionalidade está nas cores utilizadas, o verde como predominante e o amarelo nas fontes escritas. O outro elemento é o coração, significando a ligação afetiva e amorosa proposta pela frase na Figura 2, e pelo objeto em forma de coração nas mãos da mulher na Figura 3.

Outros paralelos nessas imagens podem ser observados, como a associação de gênero pelas figuras femininas. A Figura 2 remete à legionária que atende ao chamado patriótico e vai contribuir com a assistência às famílias dos ex-combatentes da segunda Guerra Mundial, nos primórdios da assistência social brasileira. Na Figura 3, é a trabalhadora do SUAS, em uma atividade de artesanato, possivelmente em uma atividade de convivência e de fortalecimento de vínculos para idosos, mostrando um produto do trabalho.

O indicativo de estabelecimento do período de *reversão da proteção* aparece também nessa produção de sentidos, que traz da *discursividade constituinte* um arranjo dos repertórios linguísticos próximos daqueles do primeiro período, em que a assistência era concebida como uma ação de carinho e de cuidado, de ajuda aos necessitados, uma ação realizada por mulheres de boa vontade, em nome de sentimentos patrióticos. A aproximação de sentidos nas duas imagens fala de uma atualização e de uma afirmação subliminar desse modelo que se fundamenta na *assistência social como ação doadora*, diferente de um sentido de mobilização comunitária, de organização política popular, de luta por direitos ou de outros sentidos emancipatórios.

Essa *reversão da proteção* é uma inversão da proteção social como construída na retórica da garantia de direitos. Nesse sentido, significa o retrocesso de lutas históricas que, no contexto do chamado projeto neodesenvolvimentista, apesar das críticas e das contradições apontadas, conquistaram avanços técnicos e políticos para a política de assistência social e para as condições de vida da população, ainda que parciais e limitadas.

A volta ao passado do último período não é um puro retorno, mas uma atualização em dispositivos muito próprios. Dar a ver as concepções pré-SUAS e suas relações e vinculações com matrizes teóricas e ideológicas faz que com o que se reproduz agora não emerge hoje e nem é casual, reafirmando determinadas premissas, conduções e posições para a política social, como os argumentos discursivos que desde as “*poor laws*” se reavivam na retórica da meritocracia, em um conservadorismo violento. A construção metodológica permitiu a visibilização desse processo e dos efeitos de sentido: há um enquadre proposto, um dispositivo que produz subjetividades. A reversão é um arranjo, não um fim, bem como a *discursividade constituinte* tem estreita relação com o que se expressa de forma atualizada.

Por fim, a busca por compreender os processos que envolvem a produção desses *sentidos de indivíduo e de social*, por toda a constituição da assistência social, fundamentaram uma leitura e uma prática mais crítica dessa política. Como colocado por Foucault, “a história será ‘efetiva’ na medida em que ela reintroduzir o descontínuo em nosso próprio ser” (1979, p. 27). Esse é o percurso a ser trilhado, para poder compreender a história com suas discontinuidades e insistências, disputas e embates políticos, mecanismos de poder e invisibilidades cotidianas, pois “o saber não é feito para compreender, ele é feito para cortar” (FOUCAULT, 1979, p. 27).

A possibilidade de uma potência emancipatória para a assistência social foi almejada por sujeitos históricos que construíram uma proposição argumentada na retórica da garantia de direitos. Os tempos são de intensa luta, e a disputa dos sentidos é a disputa das forças, onde a garantia de direitos é questionada e desmantelada. A luta política é a luta pela defesa pela proteção social, pela proteção de muitas dimensões coletivas da vida que são cotidiana e violentamente afetadas pela máquina capitalística. É imprescindível conhecer os percursos da política social e seus limites para poder reinventar o projeto de uma sociedade com justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIDS.GOV.BR. Site. Disponível em: <<http://www.aids.gov.br>>. Acessado em 20 de janeiro de 2017.

ALVARENGA, M. S. **Risco e vulnerabilidade: razões e implicações para o uso na política nacional de assistência social**. Dissertação (mestrado em Política Social) 133f. Programa de pós-graduação em Política Social, Universidade do Espírito Santo, 2012.

ALVES, G. Neodesenvolvimentismo e o Estado Neoliberal no Brasil. **Blog da Boitempo**, 02 dezembro 2013. Disponível em: <<http://blogdaboitempo.com.br>>. Acesso em: 8 janeiro 2017.

ARAGAKI, S. S. et al. Entrevistas: negociando sentidos e coproduzindo versões de realidade. In: SPINK, M. J. P., et al. **A produção de informação na pesquisa social: compartilhando informações**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Programas Sociais, 2014. p. 57-72.

ARAÚJO, J. M. **Voluntariado: na contramão dos direitos sociais**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BERNARDES, J. D. S. **O Debate Atual sobre a Formação em Psicologia no Brasil: permanências, rupturas e cooptações nas políticas**. Tese (doutorado em Psicologia Social) 277 f. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Psicologia Social - PUCSP, 2004.

BOSCHETTI, I. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social Brasileira. **Psicologia e Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 57-93, 2003.

_____. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, outubro/dezembro 2012.

_____. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Argumentum**, p. 16-29, 2016.

BRANDÃO, A. Conceitos e coisas: Robert Castel, a desfiliação e a pobreza urbana no Brasil. **Emancipação**, v. 2, n. 1, p. 141-157, 2002.

BRASIL. **Decreto 65174**. Aprova os estatutos da Legião Brasileira de Assistência. Brasília: Diário Oficial da União, 17 de setembro de 1969, p. 7844, 1969.

_____. Constituição Federal. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/constituicao.htm>. Acessado em 19 de agosto de 2016.

_____. **Projeto de Lei 3099**. Dispõe sobre a lei orgânica da assistência social, suas definições, princípios e diretrizes, determina competências gerais em cada esfera de governo, benefícios e serviços, fontes de financiamento e das outras providências. Brasília: <http://www6g.senado.gov.br/busca/?q=projeto+de+lei+3099+de+1990>, 1989.

_____. **Lei n.º 8742**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, p.18769, 1993.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

_____. **Decreto n.º 8949, de 29 de dezembro de 2016**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão das funções de confiança do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2016.

CAMPOS, G. W. S. Subjetividade e administração de pessoal: considerações sobre modos de gerenciar o trabalho em equipes de saúde. In: MEHRY, E. E.; ONOCKO, R. (Orgs.). **Praxis en salud: un desafío para lo público**. Bueno Aires, São Paulo: Lugar Editorial, Hucitec, 1997.

CAMPOS, R. T. O. et al. Oficinas de construção de indicadores e dispositivos de avaliação: uma nova técnica de consenso. **Revista Estudos e Pesquisas em Psicologia (Online)**, v. 10, p. 221-241, 2010.

CARDOSO JR, J.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. Brasília: IPEA, 2005.

CARRO, S. M. A assistência social no universo da proteção social – Brasil e França. **Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais**. Disponível em: <http://www.cibs.cbciss.org/arquivos/A%20ASSISTENCIA%20SOCIAL%20NO%20UNIVERSO%20DA%20PROTECAO%20SOCIAL.pdf>, 2008. Acessado em 15 de abril de 2014. Acessado em 28 de março de 2013.

CASTEL, R. **A gestão dos riscos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1987.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____; HAROCHE, C. **Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi - entretiens sur la construction de l'individu moderne**. Paris: Fayard, 2001.

_____. As pessoas não são autônomas por natureza, por essência. Entrevista. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, v. 220, p. 44-47, 21 maio 2007. Disponível em: <<http://ihuonline.unisinos.br/artigo/917-as-pessoas-nao-sao-autonomas-por-natureza-por-essencia>>. Acesso em: 16 março 2016.

CNAS. **Relatório Final de Deliberações Nacionais. I Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília. 1995.

_____. **Relatório Final de Deliberações Nacionais. IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília. 2003.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 12, 1995.

COSTA, A.; FONSECA, T. M. G. Da diversidade: uma definição do conceito de subjetividade. **Revista Interamericana de Psicologia**, v. 42, n. 3, p. 513-519, 2008.

COUTO, B. R. et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

DANNER, F. O Sentido da Biopolítica em Michel Foucault. **Revista Estudos Filosóficos**. n. 4, p. 143-157, 2010.

DANTAS, M. Les Temps Hypermodernes (Resenha). **Estudos e pesquisas em psicologia**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2004.

DESLANDES, S. F.; LEMOS, M. P. Construção participativa de descritores para avaliação dos núcleos de prevenção de acidentes e violência, Brasil. **Revista Panamericana de Salud Publica**, v. 24, n. 6, p. 440-448, 2008.

DETONI, P. P. **A Produção Performativa do Gênero nas Práticas da Asssitência Social**. Tese (doutorado em Psicologia Social e Institucional) 169 f. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

ELIAS, P. E. Estado e saúde: os desafios do Brasil contemporâneo. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 3, p. 41-46, 2004.

FIGUEIREDO, L. C.; SANTI, P. L. R. D. **Psicologia: uma (nova) introdução**. São Paulo: Educ, 2008.

FLEURY, S. **O Estado sem Cidadãos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 1996.

_____. **Segurança, Território e População**. São Paulo: Marins Fontes, 2008.

GUARESCHI, P. **Psicologia social crítica como prática de libertação**. Porto Alegre: Edipucrs, 2004.

KOGA, D. A Política de Assistência Social no Brasil: a assistência social como política de proteção social. In: ALBUQUERQUE, M. D. C. (Org.). **Participação Popular em Políticas Públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

LAURELL, A. C. **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2008.

LBA. **Jornal da Superintendência Estadual do RS da LBA. Informativo Especial Cinquenta Anos**. Porto Alegre: Fotocópia, 1992.

LEWGOY, A. M. B. Pensar a supervisão de estágio em Serviço Social : ser ou não ser, eis a questão! **Tese (doutorado em Serviço Social)**. 264 f. Programa de pós-graduação em Serviço Social. PUCRS, Porto Alegre, 2007.

LONARDONI, E. et al. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 8, n. 2, p. disponível em: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm, 2006.

MANSANO, S. R. V. Sujeito, subjetividade e modos de subjetivação na contemporaneidade. **Revista de Psicologia**. UNESP, v. 8, n. 2, p. 110-117, 2009.

MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C.; AGUINSKY, B. G. **O Sistema Único de Assistência Social: as contribuições à fundamentação e os desafios da implantação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

_____; WÜNSCH, D. S. Trabalho, classe operária e proteção social: reflexões e inquietações. **Katálisis**, Florianópolis, v. 12, n. 2, p. 241-248, 2009.

MINAYO, M. C. D. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2004.

_____. Construção de Indicadores Qualitativos para avaliação de mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**, v. 33, n. 1, p. 83-91, 2009.

_____; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. MDS, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br>>. Acesso em: 14 junho 2015.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTTA, R. F.; SCARPARO, H. K. A Psicologia na Assistência Social: transitar, travessia. **Psicologia e Sociedade**, v. 25, n. 1, p. 230-239, 2013.

NASCIMENTO, V. L. V. D.; TAVANTI, R. M.; PEREIRA, E. C. C. Q. O uso de mapas dialógicos como recurso analítico em pesquisas científicas. In: SPINK, M. J. **A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014. p. 247-272.

NERY, V. B. **O trabalho de assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social - saberes e direitos em questão**. Tese (doutorado em Serviço Social) 276 f. São Paulo: Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

NOGUEIRA, M. A. A Política Social e a Radicalização do Moderno. In: PEREIRA, P. A. P., et al. **Política Social, Trabalho e Democracia em Questão**. Brasília: Programa de Pós-graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social. Universidade de Brasília, 2009. p. 51-80.

OLIVEIRA, H. M. J. Cultura política e assistência social: desafios a consolidação de uma singular política pública no âmbito da proteção social. **Ser Social**, v. 12, p. 9-54, 2003.

PAIM, J. S.; FILHO, N. **A crise da saúde pública e a utopia a saúde coletiva**. Salvador: Casa da Qualidade Editora, 2000.

PAULA, R. F. D. S. **Estado Capitalista e Serviço Social: o Neodesenvolvimentismo em Questão**. Campinas: Papel Social, 2016.

PEREIRA, C. P. **Proteção Social No Capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. Tese (doutorado em Política Social). 307 f. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Política Social, UnB, 2013.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1995.

_____. **Política Social: temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Estado, sociedade e esfera pública. **CFESS; ABEPSS. (Org.) Serviço Social - Direitos e Competências Profissionais**, v. 1, p. 286-300, 2009.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, outubro/dezembro 2012.

PINHEIRO, R.; LUZ, M. T. Práticas Eficazes x Modelos Ideais: Ação e Pensamento na Construção da Integralidade. In: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. **Construção da integralidade: cotidiano, saberes e práticas em saúde.** Rio de Janeiro: IMS ABRASCO, 2003. p. 7-34.

PORTO, F. Entrevista. **Revista Diálogos**, v. 7, n. 7, p. 7-11, 2010.

PROGRAMA Primeira Infância Melhor. **PIM.** Disponível em: <<http://www.pim.saude.rs.gov.br>>. Acesso em: 27 fevereiro 2017.

ROSE, N. La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. **Revista Argentina de Sociología**, v. 5, n. 8, p. 111-150, 2007.

SENRA, C. M. G. **Psicólogos sociais em uma instituição pública de assistência social: analisando estratégias de enfrentamento.** Tese (doutorado em Psicologia). 253 f. Campinas: Programa de Pós-graduação em Psicologia. Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2009.

SILVA, M. B. B. Reflexões sobre a questão da proteção social: uma leitura da obra de Robert Castel. **Áskesis**, v. 1, n. 1, p. 64-81, janeiro/julho 2012.

SILVA, M. O. D. S. E.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. D. **A política social brasileira no século XXI - a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, N. Subjetividade. In: JACQUES, M. G. C.; STREY, M. N. (Orgs). **Psicologia Social Contemporânea.** Petrópolis: Vozes, 1998. p. 168-180.

SILVA, R. N. D. **A invenção da psicologia social.** Petrópolis: Vozes, 2005.

SIQUEIRA, M. C. A. **A Política de assistência social do governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia neoliberal.** Dissertação (Mestrado em Política Social). 160 f. Programa de Pós-graduação em Política Social. Universidade de Brasília, 2012.

SPINK, M. J. **Práticas discursivas e a produção de sentidos no cotidiano.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013.

_____ et al. **A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.

_____; FREZZA, R. M. Práticas Discursivas e Produção de Sentido. In: SPINK, M. J. **Práticas Discursivas e a Produção de Sentidos no Cotidiano.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013. p. 1-21.

_____; MEDRADO, B. Produção de Sentido no Cotidiano. In: SPINK, M. J. **Práticas Discursivas e a Produção de Sentidos no Cotidiano**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein e Pesquisas Sociais, 2013. p. 22-41.

SPINK, P. Análise de Documentos de Domínio Público. In: SPINK, M. J. **Práticas Discursivas e a Produção de Sentidos no Cotidiano**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2013. p. 100-126.

_____. et al. Documentos de domínio público e a produção de informações. In: SPINK, M. J. P., et al. **A produção de informação na pesquisa social: compartilhando informações**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014. p. 207-228.

SPOSATI, A. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In: VERÁS, M. P. B. (Org.) **Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam**. São Paulo: EDUC, 1999.

_____. **Menina LOAS - um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. A fluidez da inclusão/exclusão social. **Cienc. Cult.**, v. 58, n. 4, p. 4-5, dezembro 2006.

_____; FALCÃO, M. D. C. **LBA Identidade e Efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira**. São Paulo: Educ, 1989.

TEXEIRA, C. F. A mudança do modelo de atenção à saúde no SUS: desatando nós, criando laços. **Saúde em Debate, Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde**, v. 27, n. 65, p. 257-277, 2003.

VIANA, M. J. F. **Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública**. 352 f. Tese (Doutorado em Política Social). Programa de pós graduação em política social. Universidade de Brasília, 2007.

XIMENES, V. M.; PAULA, L. R. C. D.; BARROS, J. P. P. Psicologia comunitária e política de assistência social: diálogos sobre situações em comunidades. **Psicologia: ciência e profissão**, p. 686-699, 2009, n. 26.

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

YAZBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. **Cadernos do CEAS Centros de Estudos e Ação Social**, Salvador, n. 164, p. 37-51, 1996.

_____. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.

_____. **Questão Social: Desigualdade, Pobreza e Vulnerabilidade**. São Paulo: IEE Curso de capacitação de gestores sociais, 2008.

_____. **Sistema de Proteção Social Brasileiro: modelo, dilemas e desafios**. Brasília: Seminário Internacional do BPC, 2010.

YOUNG, J. **A sociedade excludente: exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

**APÊNDICE A - QUADRO GERAL DOS DOCUMENTOS – DOCUMENTAÇÃO SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL,
ANO DE PUBLICAÇÃO, PRESIDENTES DA REPÚBLICA, FATOS RELEVANTES DO MOMENTO HISTÓRICO, TEMÁTICA
PRINCIPAL, AUTORIA E PUBLICAÇÃO**

Doc	Ano	Presidente	Fatos relevantes	Documento oficial	Temática principal	Autoria do documento
1	1938	Getúlio Vargas	Regime de ditadura civil “Estado Novo”	Decreto-Lei nº 525, de 1º de Julho de 1938	Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país.	Diário oficial da União – publicação digitalizada pelo Congresso Nacional Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/7/1938, Página 13384 (Publicação Original)
2	1942	Getúlio Vargas		Decreto-Lei Nº 4.830, de 15 de outubro de 1942.	Estabelece contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências	Diário oficial da União de 17/10/1942 Publicação digitalizada pelo Congresso Nacional
3	1969	Costa e Silva	Período de ditadura militar	Decreto-Lei nº 593, de 27 de maio de 1969	Autoriza o Poder Executivo a instituir uma fundação destinada a prestar assistência à maternidade, à infância e à adolescência.	Diário oficial da União – publicação digitalizada pelo Senado Federal
4	1969	Costa e Silva	Período de ditadura militar Em anexo os Estatutos da LBA	Decreto n. 65.174 - de 16 de setembro de 1969	Aprova os Estatutos da Fundação Legião Brasileira de Assistência	Arquivos digitalizados da Câmara dos Deputados
5	1985	José Sarney	Eleição indireta	Documento datilografado refere a palestra em 1/07/1985	Fotocópia de transcrição da palestra “A política assistencial brasileira” proferida por Aldaíza Sposati para técnicos da LBA em São Paulo	Acervo pessoal do prof. Dr. Sergio Antonio Carlos, UFRGS.
6	1988	José Sarney	Processo constituinte em andamento	Pasta de arquivos documentais	Pasta contendo cópias dos ofícios originais e arquivos referentes ao convênio de pesquisa com a PUC SP para produção da investigação “LBA Identidade e efetividade de ações no enfrentamento da pobreza brasileira” Contém: estudo sobre a contrapartida das comunidades e instituições nos programas públicos de combate à pobreza; relatório do “I Encontro de representações comunitárias”; texto do “Encontro de entidades sociais conveniadas com a LBA”	Acervo pessoal da ex-superintendente da LBA no RS, Sra. Noemi Estácio.

7	1988	Jose Sarney	A CF foi um marco incluindo a assistência social na seguridade social-inovação no sistema de proteção social.	Constituição Federal de 1988	Constituição Federal nos artigos 6º, 194, 203 e 204;	
8	1989	José Sarney	Processo constituinte recente	Livro apresenta pesquisa nacional realizada entre 1988 e 1989	Livro produto da pesquisa “LBA: identidade e efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira”	SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C.; Editora Educ. 1989
9	Sem data expressa	José Sarney		Informativo Jornal do PRONAV Programa Nacional do Voluntariado da LBA	Informativo que apresentava notícias dos projetos e execuções em andamento através do Programa Nacional de Voluntariado da LBA.	Fundação LBA, Ministério do Interior. Ano 3, nº17. Coordenação nacional do PRONAV: Maria do Carmo Vilaça.
10	1990	José Sarney		Livro apresenta de pesquisa nacional	Livro produto da pesquisa “Assistência social brasileira: descentralização e municipalização” realizada na Fundação LBA	SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C.; Editora Educ. 1990
11	1990	Fernando Collor de Melo	Elaboração da primeira redação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).	1ª versão da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social	Projeto de Lei 48/1990. Texto com a 1ª versão da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social submetida à votação no Congresso Nacional. Vetada pelo presidente da República.	
12	1992	Fernando Collor de Melo	Presidente sofre processo de “impeachment” e tem mandato interrompido	Fotocópia de informativo/jornal da Superintendência Estadual do RS da LBA	Edição Especial pelo Cinquentenário da LBA, resgata conteúdos históricos da instituição.	Publicado em agosto de 1992, não consta a tiragem, sob responsabilidade da jornalista Vera Daisy Barcellos Costa, registro 3804.
13	1993	Itamar Franco		Lei Nº 8.742, de 7/12/1993.	Lei Orgânica da Assistência Social	Diário Oficial da União de 8/12/1998

14	Sem data expressa	Itamar Franco		Caderno com orientação sobre programas e convênios	Publicação na forma de caderneta intitulada “Orientação sobre programas e convênios” que apresenta resumidamente a política de ação da LBA, ações programáticas, setores atendidos, programas promocionais e especiais, projetos e exigências documentais para convênios delegados do CNSS para LBA.	Publicação impressa do Ministério do Bem-Estar Social. Ministro Jutahy Magalhães Junior, presidência da LBA de Leonor Barreto Franco.
15	1995	Fernando Henrique Cardoso		Deliberações de conferência	Relatório final da I Conferência Nacional de Assistência Social Tema “A assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado”	Conselho Nacional de Assistência Social
16	1997	Fernando Henrique Cardoso		Deliberações de conferência	Anais da II Conferência Nacional de Assistência Social Tema “O sistema descentralizado e participativo da assistência social – construindo a inclusão – universalizando direitos”	Conselho Nacional de Assistência Social
17	1998	Fernando Henrique Cardoso	Primeiro texto instituindo a política nacional de assistência social	Política Nacional	Política Nacional de Assistência Social	Ministério da Previdência e Assistência Social Publicado no Diário Oficial da União em 18/12/1998
18	2001	Fernando Henrique Cardoso		Deliberações de conferência	Deliberações da III Conferência Nacional de Assistência Social Tema “Política de assistência social: uma trajetória de avanços e desafios”	Conselho Nacional de Assistência Social
19	2003	Luis Inácio Lula da Silva	Conferência que delibera a implantação do Sistema Único de Assistência Social	Deliberações de conferência	Deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social Tema “Assistência social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos”	Conselho Nacional de Assistência Social
20	2004	Luis Inácio Lula da Silva	Política Nacional vigente	Política Nacional	Política Nacional de assistência social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
21	2005	Luis Inácio Lula da Silva		Deliberações de conferência	Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social Tema “SUAS – plano 10: estratégias e metas para a implementação da política nacional de assistência social”	Conselho Nacional de Assistência Social

22	2005	Luis Inácio Lula da Silva		Resolução CNAS nº 130 de 15/07/2005	Aprova e institui a Norma Operacional básica do Sistema Único de assistência Social-SUAS (NOB/SUAS), definindo que a política de assistência social organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo	Conselho Nacional de Assistência Social
23	2007	Luis Inácio Lula da Silva		Deliberações de conferência	Deliberações da VI Conferência Nacional de Assistência Social Tema “Compromissos e responsabilidades para assegurar proteção social pelo sistema único da assistência social SUAS”	Conselho Nacional de Assistência Social
24	2007	Luis Inácio Lula da Silva		Decreto presidencial	Decreto 6308 de 14/12/2007, dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.	Presidência da República
25	2009	Luis Inácio Lula da Silva		Deliberações de conferência	Deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social Tema “Participação e controle social no SUAS”	Conselho Nacional de Assistência Social
26	2009	Luis Inácio Lula da Silva		Resolução 109 de 11/11/2009 do CNAS	Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS	Conselho Nacional de Assistência Social
27	2009	Luis Inácio Lula da Silva		Orientações técnicas	Caderno de Orientações técnicas Centro de Referência da Assistência Social CRAS	Publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
28	2011	Dilma Rouseff		Deliberações de conferência	Deliberações da VIII Conferência Nacional de Assistência Social Tema “Avançando na consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS com a valorização dos trabalhadores e a qualificação da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios”	Conselho Nacional de Assistência Social
29	2011	Dilma Rouseff		Orientações técnicas	Caderno de Orientações técnicas Centro de Referência Especializado da Assistência Social CREAS	Publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
30	2011	Dilma Rouseff		Lei 12.435 de 6 de julho de 2011	Altera a LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993); Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Chamada Lei do SUAS	
31	2012	Dilma Rouseff		Resolução 33 de 12/12/2012 do CNAS	Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.	Conselho Nacional de Assistência Social

32	2012	Dilma Rousef		Orientações técnicas	Caderno de Orientações técnicas sobre PAIF: Trabalho social com famílias do Serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF), vol. 2	Publicação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
33	2013	Dilma Rousef		Deliberações de conferência	Deliberações da IX Conferência Nacional de Assistência Social Tema “A gestão e o financiamento na efetivação do SUAS”	Conselho Nacional de Assistência Social
34	2014	Dilma Rousef		Resolução 14 de 15/05/2014 do CNAS	Resolução 14 de 15/05/2014, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades ou organizações de Assistência Social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social.	Conselho Nacional de Assistência Social
35	2015	Dilma Rousef		Deliberações de conferência	Deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social Tema “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”	Conselho Nacional de Assistência Social
36	2016	Michel Temer	Presidenta Dilma é afastada, governo interino assume, processo de <i>impeachment</i> efetivado.	Medida provisória	Medida Provisória Nº 726, de 12 de maio de 2016, extingue o Ministério do Desenvolvimento Social e combate a fome, que passa a ser Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	Presidência da República
37	Sem data			Texto de projeto de implantação	Texto do projeto de implantação de centro de convivência do Programa Nacional de Voluntariado PRONAV LBA proposta preliminar	Fundação LBA – Ministério da Previdência e Assistência Social MPAS

Os documentos destacados em **negrito** foram os selecionados para a análise das práticas discursivas e da produção de sentidos.

APÊNDICE B – LINHA DO TEMPO

1905	1930	GOV. GETÚLIO VARGAS - ESTADO NOVO				1945	1945	1950
							GOV. EURICO DUTRA	
	1932	1934	1936	1938	1942			
L'assistance publique au Bresil Ataulpho de Paiva	Constituição do Centro de Estudos e Ação Social (católico)	Carta Constitucional: assegura amparo aos desvalidos 1% tributos à maternidade e infância	Fundação do primeiro curso de Serviço Social	Decreto-Lei 525 institui o CNSS 1/7/38	Criação da Legião Brasileira de Assistência Decreto-Lei nº4830 15/10/42			
					Programa Nacional de Voluntariado			



1961	1961	1961	1964	1964	1966	1966	1969
GOV. JANIO QUADROS		GOV. JOAO GOULART		GOV. HUMBERTO CASTELO BRANCO		GOV. ARTUR DA COSTA E SILVA	

1969	1974	1974	1979	1979	1985
GOV. EMILIO G. MEDICI		GOV. ERNESTO GEISEL			GOV. JOÃO FIGUEIREDO
1969	1974	1979		1984	
LBA torna-se fundação Decreto-Lei 593 27/05/69	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social	Programa Nacional de voluntariado LBA		Proposta de Política Nacional de Assistência Social	
Decreto-Lei n°65174 15/09/69	Documentos alternativos da Política de Assistência Social Brasileira CBCISS	Decreto-Lei 83148 dispoe sobre LBA 08/02/1979			

1985	GOV. JOSÉ SARNEY		1990	GOV. FERNANDO COLLOR		1992
1985	1988	1989	1990		1992	
	Constituição Cidadã	Consenso de Washington	Institui Ministério da Ação Social MP 150 15/3/1990			
Transcrição da Palestra Política Assistencial Brasileira de Aldaisa Sposati	Documentos do convênio PUCSP/LBA "LBA identidade e efetividade de ações no enfrentamento da pobreza brasileira"		PL 48/1990 LOAS vetado por Collor		Informativo Especial "50 Anos da LBA" da Superintendência Estadual do RS	
	Publicação do Livro "LBA identidade e efetividade de ações no enfrentamento da pobreza brasileira"		Publicação do livro "Assistência Social Brasileira: descentralização e municipalização" de Aldaisa Sposati e Maria do Carmo Falcão			

2003						2011
GOV. LUIS INACIO LULA DA SILVA						
2003	2004	2005	2006	2007	2009	
IV Conferência Nacional de Assistência Social	Criado Programa Bolsa Família Lei 10836 9/1/2004	NOB/SUAS CNAS Resolução 130 15/07/2005	NOB/RH/SUAS Resolução 269 CNAS 13/12/2006	VI Conferência Nacional de Assistência Social	Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais	
	PNAS Resolução 145 CNAS 15/10/2004	V Conferência Nacional de Assistência Social		Decreto 6308 14/12/2007	VII Conferência Nacional de Assistência Social	
Relatório das Deliberações da IV Conferência	Criação MDS				Caderno de Orientações Técnicas do CRAS/MDS	

2011		2016			2016
		GOV. DILMA ROUSSEF			GOV. MICHEL TEMER
2011	2012	2013	2014	2015	2016
VIII Conferência Nacional de Assistência Social	NOB/SUAS Resolução CNAS 33/2012	IX Conferência Nacional de Assistência Social	Resolução 14 CNAS 15/05/14	X Conferência Nacional de Assistência Social	MP 726 12/05/16: extinção do MDS
Lei 12435 - Lei do SUAS					
Caderno de Orientações Técnicas do CREAS/MDS	Caderno de Orientações Técnicas do PAIF/MDS				

APÊNDICE C - MAPA DIALÓGICO DOS REPERTÓRIOS LINGUÍSTICOS NAS CATEGORIAS A PARTIR DOS PERÍODOS IDENTIFICADOS NA MATRIZ DOS DOCUMENTOS

Categorias/períodos da matriz	Assistência social como ação doadora	Revisão crítica em direção à política social	Reordenamento e implantação
Finalidade da assistência social	<p>prestar assistência; integração na comunidade; educação de base; orientação à família; capacitação para liderança; satisfação das necessidades; campo da saúde; Medicina Social; Educação Sanitária; participação consciente e ativa da família e da comunidade; bem estar da família; iniciação profissional de seus membros;</p> <p>educação para o trabalho; assistência judiciária; orientação educativa; assistência social de emergência; esforço de guerra; assistência social permanente; uso mero e simples da caridade; reajustamento social; ajudar; assistência à maternidade e a infância assistência pré-natal até a adolescência; serviço de casos individuais; de assistência às famílias dos convocados; auxílio à tuberculose, hortas e clubes agrícolas, auxílio a indigentes, doentes; entidade de Utilidade Pública; assistir a população carente;</p>	<p>agente de desenvolvimento; política de assistência social de governo; combate à pobreza; diversas reformas estruturais; transformações sociais ocorridas na sociedade brasileira; nova Constituição; restitui o direito à cidadania para todos; atuação articuladora das representações de poder regional e local;</p> <p>força integradora de Darcy Vargas; origens da LBA; crise; crescimento da pobreza; participação real da construção desta cidadania apregoada; diretrizes da nova Lei Orgânica de Assistência Social; desafio para a LBA hoje; visão moderna de administração pública;</p>	<p>definição dos mínimos sociais; garantia de acesso à educação, saúde, habitação, saneamento, trabalho, lazer, transporte urbano e terra; elaboração e implementação da Política Nacional de Assistência Social;</p> <p>Implementar as ações previstas na LOAS;</p> <p>enfrentamento da pobreza; geração de renda; reforma agrária e urbana, emprego, saneamento; caráter preventivo; evitar situações de risco pessoal e social dos beneficiários da Assistência Social; Assistência Social como Política de Seguridade Social; campanhas educativas violência contra a mulher, o idoso, a criança e o adolescente; prevenção e proteção; centralidade na família; priorizando vulnerabilidade, desvantagem pessoal e/ou circunstanciais e conjunturais; articulação com demais políticas sociais, conselhos de políticas públicas e de direitos; política nacional de transferência de renda; mecanismo de inclusão social; ampla rede socioprotetiva; eliminando condicionalidade e contrapartida; proteção social; segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar; todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência; pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas reprodução social em padrão digno e cidadania; provisão de necessidades humanas; direitos à alimentação, vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade; dimensão societária; relação e subjetividade; potencialidades, subjetividades coletivas; construções culturais, políticas; processos civilizatórios;</p> <p>questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas “inaceitações” ou intolerâncias; direito ao convívio; integrada às políticas setoriais; desigualdades socioterritoriais; enfrentamento; condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais; Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica; inclusão e a equidade; prevenir situações de risco; desenvolvimento de potencialidades e aquisições; fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; ações intersetoriais; sustentabilidade; romper com o ciclo de reprodução intergeracional; processo de exclusão social; direitos violados, recaindo em situações de vulnerabilidades e riscos; matricialidade sociofamiliar; superação da focalização;</p>

	<p>proporcionar condições para o trabalho e subsistência; Educação para o Trabalho; Serviço Social; Prestar assistência social à população brasileira carente; programas de desenvolvimento social; estudo do problema e o planejamento das soluções; implantação e a execução; Política Nacional de Assistência Social; orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política;</p>		<p>para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros; diversidade sociocultural das famílias; Assistência Social fundamental no processo de emancipação; sujeito coletivo; universalidade; manutenção e a extensão de direitos; demandas e necessidades particulares expressas pelas famílias; suportem as tarefas cotidianas de cuidado e que valorizem a convivência familiar e comunitária; base no território; superar a fragmentação; concepção territorial; romper com velhos paradigmas; segmentação, fragmentação e na focalização; enfrentamento de forma integrada e articulada; operar benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza erradicação da fome; experiência acumulada; distribuição de renda; trabalho social; projetos de geração de renda com as famílias; SUAS; novo modelo de gestão; segurança alimentar transferência de renda; Política de Proteção Social no Brasil; novo pacto de democracia e civilidade;</p>
Responsabilidade	<p>trabalho de parceria;</p>	<p>poder público; organizar a seguridade social dever do Estado; Ministério do Bem-Estar Social;</p>	<p>implantação do Comando Único; assegurar o caráter público da prestação de serviços assistenciais pela rede privada de instituições; “participação do usuário na definição de programas, para que o controle social seja mais efetivo.” Cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas O Estado deve assumir seu papel de implementar a Política de Assistência Social; papel complementar; revogação substituindo a terminologia "filantropia" e "fins filantrópicos"; ampla reforma das regras; relações do Estado com as entidades e organizações sociais; política mais transparente de convênios e contratos de prestação de serviços sociais; negando a cultura de Programas de Assistência vinculados ao gabinete da Presidência; campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal; nova matriz; sistema do bem-estar social brasileiro; campo do Seguridade Social; responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas; caráter civilizatório; consagração de direitos sociais; garantias de cidadania sob vigilância do Estado; universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade; princípio da certeza na assistência social; política não contributiva de responsabilidade do Estado; prestação direta de competência do Governo Federal, presente em todos os Municípios Estado; primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política; ação do Estado; rede deve ser alavancada pelo poder público com a sociedade;</p>

<p>Destinatários</p>	<p>família desprovida de recursos; prioritariamente não protegidos por outro sistema de assistência; famílias dos convocados para a Segunda Guerra Mundial; apoio à criança, aos velhos e aos desvalidos; atendimento promocional; comunidades marginalizadas; carecidas famílias retiradas de vários recantos da cidade; necessitados; centenas de indivíduos que poderiam realizar um esforço para a própria manutenção e não fazem;</p>	<p>a quem dela necessitar independentemente de contribuição à seguridade social; todo cidadão em situação de incapacidade ou impedimento permanente ou temporário, por razões sociais, pessoais ou de calamidade pública, de prover para si e sua família, ou ter por ela provido o acesso à renda mínima e aos serviços sociais básicos; pessoa portadora de deficiência, aquela que se desvia acentuadamente da média, por suas características físicas, mentais ou sensoriais Idoso, é maior de 65 anos; prioridade à proteção à infância e adolescência em situação de abandono e risco social; proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; crianças e adolescentes carentes; habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família; família a unidade</p>	<p>crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social; pessoas que vivem em situação de rua; pessoas portadoras de deficiências, idosos e/ou abandonados; migrante, itinerante e população de rua; criança de 0 a 6 anos; defesa da mulher e ao atendimento de suas necessidades; mulher vitimizada, migrantes enfermos e portadores do vírus HIV; adolescente infrator; adulto sem vínculo familiar; portadores de doenças orgânicas e crônicas degenerativas permanentes, isto é, os soropositivos sintomáticos, hemofílicos e os autistas considerados incapacitados para o trabalho; população de risco social na faixa de zero até 3 salários mínimos e/ou de risco físico: idosos, crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, adultos desempregados e mulheres chefes de família crianças e adolescentes que vivem em situações de risco pessoal e social; meninos e meninas de rua, prostitutas, as que trabalham com idade inferior a 12 anos; famílias em situação de vulnerabilidade social, assentados, quilombos, egressos do sistema penitenciário, moradores de reservas extrativistas, comunidades indígenas, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua; cidadãos e grupos em situações de vulnerabilidade e riscos; 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; vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos–relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências); risco pessoal ou social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida; pessoas com redução da capacidade pessoal, com deficiência ou em abandono; crianças e adultos vítimas de formas de exploração, de violência e ameaças; vítimas de preconceito por etnia, gênero e opção pessoal; vítimas de apartação social que impossibilite sua autonomia e integridade, fragilizando sua existência; diferentes arranjos familiares superando modelo único baseado na família nuclear; são funções básicas das famílias: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal, mediadora das relações dos seus membros com outras instituições sociais e com o Estado; esta capacidade resulta não de uma forma ideal e sim de sua relação com a sociedade, sua organização interna, seu universo de valores, entre outros fatores do estatuto mesmo da família como grupo</p>
----------------------	--	--	--

		<p>mononuclear, vivendo sob o mesmo teto; incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo; situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública;</p>	<p>cidadão; intervenção no grupo familiar precisa levar em conta a singularidade, a vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos de seus membros; maiores índices de desemprego e de baixa renda dos adultos; situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil; mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade; espaço contraditório; convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades; nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social; família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade; superou-se a referência de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família; vulnerabilidade à pobreza está relacionada não apenas aos fatores da conjuntura econômica e das qualificações específicas dos indivíduos, mas também às tipologias ou arranjos familiares e aos ciclos de vida das famílias; as condições de vida de cada indivíduo dependem menos de sua situação específica que daquela que caracteriza a família; vulnerabilidade aumenta a exigência das famílias desenvolverem complexas estratégias de relações entre os membros para sobreviver;</p>
Trabalhadores	<p>peças, de reconhecida capacidade e dedicação; assistente voluntário; contribuição relevante prestada à Instituição; servidor da LBA não será considerado funcionário público; moças legionárias visitadoras; Escola de Serviço Social de São Paulo; apelo da Sra. Darcy Vargas; quatro legionários para fazerem o curso intensivo; treinamento de servidores; capacitação dos funcionários; motivar as comunidades e prestar assistência; curso de "legionária visitadora";</p>		<p>política de desenvolvimento de Recursos Humanos; inclusão do parecer técnico do assistente social; equipe técnica multiprofissional composta de médicos, assistentes sociais, fonoaudiólogos, psicólogos e terapeutas ocupacionais, para a elaboração do parecer técnico visando a concessão e revisão do BPC; capacitação profissional da equipe; seminário para contribuir na definição da categoria "trabalhador da área social", disposta na LOAS; concurso público; recursos humanos especializados e multidisciplinares nos órgãos gestores; Plano de carreira, cargos e salários para trabalhadores efetivos; política nacional de capacitação continuada; efeito multiplicador; forma descentralizada, participativa e interativa; financiada com recursos dos fundos de Assistência Social; conselheiros, gestores, profissionais, entidades prestadores de serviços e usuários; capacidade técnica gerencial; profissionais das áreas humanas; profissional de Serviço Social; capacitação continuada de todo o quadro; inexistência de debate sobre os recursos humanos; perfil do servidor da assistência social, da constituição e composição de equipes, dos atributos e qualificação necessários às ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário desta política; monitores e/ou educadores de crianças e</p>

	<p>formou-se em Serviço Social; primeira assistente social da Comissão Estadual; força de atuação do voluntariado; dedicação de funcionários Identificados com as funções da Instituição; preocupados com a assistência aos pobres;</p>		<p>adolescentes em atividades socioeducativas, de jovens com medidas socioeducativas, para abordagem de rua, cuidadores de idosos, auxiliares, agentes, assistentes, entre outros; necessitam ser definidas e estruturadas na perspectiva de qualificar a intervenção social dos trabalhadores; trabalhadores superem a atuação na vertente de viabilizadores de programas para a de viabilizadores de direitos; exige conhecimento profundo da legislação implantada a partir da Constituição Federal; descentralização; novas atribuições para os gestores e trabalhadores; dirigentes e trabalhadores das entidades de assistência social; novas e capacitadas competências; autonomia política-administrativa impõe; arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza; trabalhar recursos humanos em um contexto no qual o Estado foi reformado na perspectiva de seu encolhimento, de sua desresponsabilização social; enxugamento realizado na máquina estatal; precarizou seus recursos humanos, financeiros, físicos e materiais, fragilizando a política; política nacional de capacitação; qualificação de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada; trabalhadores públicos e privados e conselheiros; seminários e conferências de recursos humanos. Valorizar o serviço público e seus trabalhadores;, priorizando o concurso público; combatendo a precarização do trabalho; na direção da universalização da proteção social, serviços sociais; serviços de qualidade com transparência e participação; requalificação do Estado e do espaço público;</p>
Atendimento	<p>A Legião e a Cruz Vermelha; objetos de uso pessoal, cigarros, chocolates, meias de lã, agasalhos; eram ajudadas; alimentação e cobertores; Constatar a veracidade das informações da clientela; média de 200 a 300 atendimentos diários; pátio da LBA ficava lotado; grande o número solicitavam documentos; estudo social enviado à Comissão Estadual para aprovação; Sindicato dos Odontologistas; oferecia os serviços de seus profissionais atender a clientela carente; visitadoras faziam até parto e recolhiam menores</p>	<p>benefícios de prestação continuada; serviços sociais específicos e auxílios eventuais; abono família, a renda mínima para o idoso e a renda mínima para o deficiente; caráter subsidiário; serviços assistenciais; ações diversificadas voltadas para as necessidades básicas não suficientemente atendidas pelas demais políticas sociais; prestação de auxílios eventuais; atendimento à situação de nascimento, morte, emergência e vulnerabilidade temporária; concedidos sob a forma de</p>	<p>benefício de prestação continuada; 01 (um) salário mínimo e não a ¼ (um quarto) do salário mínimo; Descentralizar a criação de Postos do INSS; acesso dos usuários ao benefício de prestação continuada; possibilitar o direito a mais de um beneficiário na mesma família; serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos; conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada; serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica; sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos; de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial</p> <p>Programa de Atenção Integral às Famílias; referência territorializada; valorize as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas; promova o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência; articular com a rede de proteção social local; direitos de cidadania; serviço de vigilância da exclusão social; proteção básica de assistência social; potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade; protagonismo de seus membros; oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e</p>

	<p>abandonados; fazer casamento em casa; ‘casamento de vida e morte’; resolver alguns problemas de pensões; Centros de Puericultura; Serviço de Corte e Costura; constatação das necessidades de cada família; observada e avaliada após a visita domiciliar; Serviço Materno-Infantil com atendimento médico; educação para saúde através de grupos de mulheres e adolescentes; distribuição de leite em pó; serviço de Proteção ao Câncer Ginecológico; enxoval do bebê e do enxoval de menores para o internato; ranchos; distribuição de leite; salas de espera dos centros; Sopa Escolar; Programa de Hortas; Artesanato; Hospitais; Creches; pavilhão administrativo, uma capela e um prédio para a Escola; assistência aos menores de 14 anos, com aulas teóricas ou práticas, que lhes facilitem o emprego e o trabalho; 56 casamentos; registros de nascimentos encaminhados; execução uma creche e jardim de infância, para 100 crianças; parque infantil; Setor Educacional para acompanhar as crianças encaminhadas aos internatos; aproveitamento escolar era avaliado; apresentação mensal do</p>	<p>dinheiro ou in natura;</p>	<p>o acolhimento; a promoção da integração ao mercado de trabalho; Programa de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza; Centros de Convivência para Idosos; Serviços para crianças de 0 a 6 anos; direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças; Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos; proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários; Programas de incentivo ao protagonismo juvenil; Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos; famílias em situação de risco devem abranger desde o provimento de seu acesso a serviços de apoio e sobrevivência, até sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade; desencadear estratégias de atenção sociofamiliar; reestruturação do grupo familiar e a elaboração de novas referências morais e afetivas, no sentido de fortalecê-lo para o exercício de suas funções de proteção básica ao lado de sua auto-organização e conquista de autonomia; (PSE) serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas; encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada; serviços de proteção especial têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos; Proteção Social Especial de Média Complexidade; 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 Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA); Proteção Social Especial de Alta Complexidade; Pessoas sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário; Atendimento Integral Institucional; Casa Lar; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); Trabalho protegido; serviços socioassistenciais no SUAS; vigilância social, proteção social e defesa social e institucional; Vigilância Social: produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social; vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social; Defesa Social e Institucional: a proteção básica e a especial devem garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa; Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade; Direito à informação, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de</p>
--	---	-------------------------------	--

	boletim; plano de orientação junto à entidade conveniada; verificar a evolução da criança;		limitações físicas; Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses; Direito do usuário à oferta qualificada de serviço; Direito de convivência familiar e comunitária;
Gestão	intermédio de outros órgãos incumbidos de serviços dessa natureza; firmará convênios delegando-lhes a execução; realização de inquéritos, pesquisas e estudos; controlará a aplicação dos auxílios que conceder; coordenará a ação das entidades; assistirá às entidades públicas ou privadas; órgãos da Fundação: o Conselho Deliberativo; Conselho Fiscal; Diretoria Nacional; Diretorias Estaduais e Territoriais; representantes do Governo Federal, indicados; representante da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor; representante das Confederações Nacionais da categoria econômica; representante das Confederações Nacionais da categoria profissional; representante do Conselho Federal dos Assistentes Sociais; função de conselheiro da Fundação não será remunerada sendo considerada de alta relevância; Fundação Legião Brasileira de Assistência vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social; passa a fazer parte do Ministério da	projeto de lei dispendo fusão, incorporação ou extinção dos órgãos federais existentes na área de assistência social; transferência de serviços e programas federais para as esferas estaduais e municipais, respectivos bens materiais e recursos humanos; regulamentação da Conferência Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social; estrutura e regimento do SEAS; garantida a participação das instituições federais de assistência social, dos governos estaduais e municipais, de organizações da sociedade civil, inclusive do usuário e profissionais da área;	Assegurar a implementação, e a criação onde não houver, de Secretarias de Assistência Social, com a adoção do termo na nomenclatura; infraestrutura necessária à execução e ao desenvolvimento do Comando Único; autonomia financeira; capacidade técnica gerencial; profissionais das áreas humanas; obrigatoriamente profissional de Serviço Social; Definir e normatizar os padrões básicos de qualidade dos serviços de proteção social; por base diagnósticos e indicadores locais, Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, (Censo Social, Mapa da exclusão social, etc.) que fundamentem a elaboração dos Planos Plurianuais – PPAs; nortear o custo dos serviços; nortear o co-financiamento; coordenação do Ministério da Assistência Social; implantado/implementado o Sistema Único de Assistência Social – SUAS de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território; Plano Nacional de Assistência Social deve ser a tradução da implantação do SUAS; estratégia de implantação (com prazos e metas); base em indicadores das necessidades familiares; redes socioassistenciais; Diretrizes para gestão do SUAS; definir competências, atribuições, fontes e formas de financiamento; definição de serviços regionais e municipais; participação popular e aprovação dos Conselhos, definindo competências, atribuições, fonte e formas de financiamento; implementação de Centros/Unidades Municipais e regionais de Assistência Social; monitoramento e avaliação; avaliar a possível implementação ou não de consórcios; assegurar a articulação de fluxo de informação; romper com a verticalidade de ações repasse automático de recursos fundo a fundo; Planos de Monitoramento, Avaliação; criar um sistema oficial de informações; mensuração da eficiência e da eficácia das ações nos Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; avaliação do sistema; realização de estudos, pesquisas e diagnósticos; implantação dos planos de proteção social; sistema seja descentralizado, participativo e com comando único; pactuação e aprovação dos planos de Assistência Social; estabelecidos instrumentos jurídicos; termo de adesão ao SUAS; as ações de intersetorialidade; extinguindo-se a sobreposição de ações, ampliando a oferta de serviços; melhoria da qualidade; organização dos dois níveis de acesso (básico e especial), os projetos, programas, serviços e benefícios; conformidade com a complexidade de suas ações; diretrizes para a regulamentação, pelos Conselhos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, dos benefícios

	<p>Previdência e Assistência Social criado em 1974; absorve o Programa Funrural e o atendimento ao idoso e ao excepcional, que eram do INPS; LBA extingue o Departamento de Medicina e passa estes serviços para a Previdência; a LBA integra o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social; conceito de atendimento não se vincula de acordo com o tipo de clientela, mas sim conforme a natureza dos serviços prestados; Comissão Estadual era dirigida pela esposa do governador (interventor); presidente da comissão estadual nesta época era Sra. Neuza Goulart Brizola; unificou os programas de serviço social e da área da saúde; implantação dos postos de puericultura; política de serviço social que substitua o assistencialismo da concessão do rancho individual;</p>		<p>eventuais, tendo por base 01 salário mínimo; CNAS normatize as inscrições das entidades filantrópicas de educação; comprovação de gastos em programas de Assistência Social critérios para receber bolsa de estudo; gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo; definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; a participação e mobilização da sociedade civil; normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento indicadores de avaliação e resultado; nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial; eixos estruturantes e de subsistemas; Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa; Territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; Controle Social; desafio da participação popular/cidadão usuário; Política de Recursos Humanos; Informação, Monitoramento e a Avaliação; leitura territorial: expressão do conjunto de relações, condições e acessos; Milton Santos “a cidade com significado vivo a partir dos atores que dele se utilizam”. invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções; recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares; resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida; maior descentralização; regiões homogêneas; pré-requisito para ações integradas; perspectiva da intersetorialidade; Descentralização efetiva; transferência de poder de decisão, de competências e de recursos, e com autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulação, implementação, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local; marcada pela diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros; nova relação público e privado deve ser regulada; definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação; entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social; co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais; necessidade de uma NOB – Norma Operacional Básica para a área de Recursos Humanos; definindo composição da equipe (formação, perfil, atributos, qualificação, etc.) 2004, sem a estruturação de um sistema nacional e integrado de informação ou de políticas de monitoramento e avaliação;</p>
--	--	--	--

<p>Financiamento</p>	<p>O Patrimônio da Fundação; incorporação dos resultados financeiros dos exercícios; doações e legados de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado; receitas da Fundação: subvenções contribuições de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado; rendas patrimoniais e eventuais; outras receitas estabelecidas em lei; detinha ½% nas folhas de pagamento da Indústria e Comércio; Loteria Esportiva, ficou estabelecido que 40% da renda caberia à assistência social; governo criou o fundo de assistência social; decreto que reduz de 1/3 a arrecadação da LBA; urgente a necessidade de reduzir as despesas, reservando-se os recursos; recursos são oriundos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS</p>	<p>financiada com recursos do orçamento da seguridade social; recursos de outros orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes; Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal; Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); É condição para os repasses Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; Plano de Assistência Social;</p>	<p>caráter público da prestação de serviços assistenciais pela rede privada; cumprimento da legislação fiscal e tributária; garantir que 5% do orçamento da Seguridade Social sejam destinados à Assistência Social; (IBGE), garanta, de forma responsável, o levantamento de dados sobre o número real de habitantes de cada Município; repasse de recursos do orçamento na área de Assistência Social; mecanismos transparentes que garantam a informação sobre a alocação dos recursos; permitir o controle de sua aplicação; repasse dos recursos financeiros por critérios técnicos e pela demanda social, características demográficas, diferenças regionais, indicadores sociais, índices de pobreza, renda per capita, fluxo da demanda e oferta de serviços e dificuldades de acesso aos serviços; impedir que agentes políticos, tanto do Legislativo quanto do Executivo, influenciem na alocação entre Estados, Distrito Federal e Municípios; Reforma Tributária uma ampliação dos recursos orçamentários; assegurar uma aplicação mínima de 5% da receita de impostos</p> <p>Alocação de recursos para os Fundos de Assistência Social; base em percentuais fixos, em todos os níveis de Governo alocação de recursos financeiros; contemplando as principais ações previstas na LOAS: benefícios, serviços, programas e projetos de enfrentamento à pobreza, penalidades cabíveis no caso de descumprimento;</p> <p>revogar repassar recursos diretamente às instituições (entidades e organizações sociais) sem que haja necessidade de aprovação pelos respectivos Conselhos; não implantação da LOAS pelos Estados, Distrito Federal e Municípios seja considerada como inadimplência para fins de repasse de recursos federais; Conselhos de Assistência Social participem de todo o processo de elaboração e aprovação dos orçamentos de Assistência Social; repasse de recursos federais e estaduais diretamente aos Fundos Municipais de Assistência Social; fortalecer o processo de descentralização e a municipalização; assegure recursos para projetos de enfrentamento da pobreza elaborados nas esferas estaduais e municipais, respeitando a autonomia de formulação de planos, programas e projetos;</p> <p>Orçamento da Seguridade, no mínimo a destinação de 5%, além dos recursos já destinados ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, com aumento gradativo de 1% ao ano, alcançando o percentual de no mínimo 10% em 2009; dos Orçamentos dos estados, municípios e Distrito Federal, a destinação de no mínimo 5% do orçamento geral, alcançando até 2010 no mínimo de 10%; definição do piso básico para repasse de recursos aos Municípios, com critérios técnicos a serem normatizados, dentre os quais número de habitantes, PIB, per capita, Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e Índice de Desenvolvimento Infantil - IDI; extinção de quaisquer mecanismos de subvenção social para garantir o repasse de recursos aos Fundos de Assistência Social; transparência no repasse de recursos</p>
----------------------	---	--	--

			<p>dos Fundos de Assistência Social; garantia de pontualidade, continuidade, regularidade, permanência e cumprimento do cronograma de desembolso; financiamento dos benefícios se dá de forma direta aos seus destinatários; financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, critérios de partilha e elegibilidade pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social; emendas parlamentares desarticulada do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo; a busca de vinculação constitucional de percentual de recursos para o financiamento desta política; financiamento com base no território; considerando os portes dos municípios e a complexidade dos serviços, pensados de maneira hierarquizada e complementar; a não exigibilidade da Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS</p> <p>não descontinuidade do financiamento a cada início de exercício financeiro; o repasse automático de recursos do Fundo Nacional para os Estaduais, do Distrito Federal e Municipais para o co-financiamento das ações afetas a esta política; estabelecimento de pisos de atenção; níveis de complexidade, atentando para a particularidade dos serviços de média e alta complexidade, os quais devem ser substituídos progressivamente pela identificação do atendimento das necessidades das famílias e indivíduos, frente aos direitos afirmados pela assistência social;</p>
Participação popular		<p>constituição de dois foros; Conselho Nacional de Assistência Social; Conferência Nacional de Assistência Social, de caráter consultivo, a cada dois anos ou extraordinariamente; participação de entidades representativas da sociedade civil, instituições assistenciais, bem como dos usuários; avaliar a situação de pobreza no país e propor diretrizes; convocada pelo Ministro-Chefe da SEAS, ou extraordinariamente pelo Conselho Nacional de Assistência Social; Conselho</p>	<p>garantia da participação popular; Resoluções do CNAS sejam imediatamente encaminhadas aos Conselhos Estaduais e destes aos Conselhos Municipais; fiscalização e as atividades afins dos Conselhos de Assistência Social sejam realizadas em articulação com outros Conselhos pertencentes à Seguridade Social; resgatar as Leis Orgânicas dos municípios para se garantir coerência nos encaminhamentos da LOAS; representantes da Sociedade Civil nos Conselhos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sejam eleitos pela população organizada em suas entidades ou movimentos; fiscalização do Ministério Público; Projeto de Lei alterando a composição do mesmo (CNAS) referente ao quantitativo de conselheiros, aumentando o número de seus representantes, obedecendo a paridade; democratização da atuação das entidades, permitindo a participação dos usuários na gestão dos serviços oferecidos; valorizar o papel e a presença dos movimentos populares</p> <p>realização de encontros com lideranças políticas, comunitárias e educadores; incentivar a participação responsável e consciente da população na definição de programas e projetos desenvolvidos pelo setor público; criação de fóruns nas comunidades para discussão dos problemas de seus moradores, de modo a atender à realidade local; na lei de criação dos conselhos, garantir toda a infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos para o seu funcionamento,</p>

		<p>Nacional de Assistência Social, caráter permanente, composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil ligados a área, que se constitui no órgão máximo de deliberação; controle de sua execução; instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo; caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil; Conselhos Estaduais de Assistência Social; Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; Conselhos Municipais de Assistência Social; órgão superior de deliberação colegiada;</p>	<p>assegurando recursos nos orçamentos anuais; condições econômicas, materiais e políticas à participação de conselheiros e representantes de usuários nas conferências e eventos; processo amplo de eleição dos Conselheiros da sociedade civil seja conduzida pelos Fóruns correspondentes nas três esferas de governo; Retomar o texto original da LOAS, artigo 18, inciso VI: “convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos”; outras instâncias somam força a esse processo; principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS).</p> <p>Os conselhos paritários, têm como representação da sociedade civil, os usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social; comissões intergestoras tri e bipartite são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizam o Estado, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social; concepção de doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação; reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “assistiam” e se pronunciavam em seu nome; esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos; necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social; metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários;</p>
--	--	--	---

APÊNDICE D - MAPA DIALÓGICO INTERPRETATIVO DO CONTEÚDO DOS DOCUMENTOS A PARTIR DOS PERÍODOS E DAS CATEGORIAS

Categoria/períodos da matriz	Assistência social como ação doadora		Revisão crítica em direção à política social		Reordenamento e implantação	
	Indivíduo	Social	Indivíduo	Social	Indivíduo	Social
Finalidade	<p>Finalidade marcada pela setorialização, designando grupos e extratos a serem integrados a comunidade; visava a proteção da família na lógica da “célula” da sociedade, concepção funcionalista.</p> <p>Assistência previa atendimento em saúde, circunscrito a segmentos específicos, no caso mulheres mães e crianças e adolescentes. Marcador de gênero.</p> <p>A integração dos membros familiares no mercado de trabalho com o objetivo do bem estar familiar;</p> <p>Finalidade de superar a caridade para alcançar estrategicamente o</p>	<p>Aponta a necessidade de participação protagonista da comunidade.</p> <p>Acesso ao sistema judiciário ainda que na ação pontual;</p> <p>Finalidade caracterizada como a assistência a situações emergenciais coletivos;</p> <p>Criação de departamentos que organizariam campos de atuação e programas ofertados. Movimento de qualificar a gestão da assistência. Ideia de intervir nas condições de subsistência.</p>	<p>Ainda se expressa uma figura de primeira dama, desde origens da LBA, para encarnar a capacidade de atacar o aumento da pobreza constatado.</p>	<p>Apresentam-se ideias sobre profissionalização do trabalho e a LBA com o papel de assessorar (coordenar, supervisionar) entidades executoras da prestação dos serviços.</p> <p>Década de noventa emerge o termo combate à pobreza;</p> <p>Concepção de direito e cidadania para todos materialização na Constituição Federal</p> <p>Questiona como organizar, nas bases locais, a participação popular real na conquista das diretrizes da cidadania constitucional e da então proposta LOAS.</p>	<p>Proposição de campanhas educativas sobre violências contra mulher, idoso, criança e adolescente (populações suscetíveis) com ênfase na família e responsabilização de agressores.</p> <p>Definição de programas de prevenção e proteção com centralidade na família, em condições de vulnerabilidade, desvantagem pessoal e/ou circunstanciais e conjunturais, onde a relação entre processos individualizantes e a construção social da vulnerabilidade fazem fronteira.</p> <p>Objetivo de prevenir situações de risco por meio do</p>	<p>A primeira conferência nacional já aponta definição de mínimos sociais e da garantia de acesso aos bens sociais como condição para política de assistência social.</p> <p>Prevenção de riscos pessoal e social de beneficiários da assistência social.</p> <p>Posicionamento de garantia da assistência social como política de seguridade, com benefício de prestação continuada vinculado ao salário mínimo.</p> <p>Proposição de universalização e ampliação de acesso pela LOAS.</p> <p>Proposição da transferência de renda,</p>

	<p>objetivo de reajustamento de camada específica dos grupos sociais;</p> <p>Extensão da assistência a grupos mais diversos, fragmentada em demandas emergentes que envolviam ausência de políticas articuladas como de saúde; processos de retração conforme concepção e direção econômica governamental.</p>				<p>desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários é linha marginal para responsabilização individual das inabilidades identificadas ou impossibilidade de desenvolvê-las;</p> <p>A afirmação da matricialidade sociofamiliar e o rompimento com a focalização seriam os caminhos para a garantia de condições de sustentabilidade da família de forma que cumpra sua função essencial: prevenir, proteger, promover e incluir seus membros. A pressuposição desse papel é carregado da herança funcionalista.</p> <p>Afirma-se a assistência social como política privilegiada para o trato da pobreza – de enfrentamento a esta, portanto, protagonista para a erradicação da</p>	<p>sem contrapartidas ou condicionalidade a grupos em vulnerabilidade social com garantia de articulação de rede socioprotetiva.</p> <p>Proposição de seguranças a serem afiançadas, superando a lógica de segmentos e de atendimento de demandas fragmentadas. Pautam-se em direitos a serem garantidos e providos socialmente, como condições básicas de sua reprodução social, de vida digna. Segurança de convívio, destacando o reconhecimento e a consideração da subjetividade enquanto elemento da vida societária e esta definindo patamares civilizatórios. Destaca as barreiras relacionais que se dão no âmbito cultural/social. Complexifica essas inter-relações.</p> <p>Construção da proteção social básica e especial. Sentidos de inclusão e</p>
--	--	--	--	--	---	--

					<p>fome, através de distribuição de renda, geração de renda e trabalho social com famílias. Esse objetivo é colocado como proteção social enquanto patamar de civilidade e democracia, mas não deixa de atender também a um corte de focalização e uma diretriz de desenvolvimento econômico de matriz residual.</p>	<p>equidade de grupos sociais em acesso a direitos.</p> <p>Centralidade na família enquanto convivência familiar e comunitária.</p> <p>Articulação intersetorial como ampliação do acesso ao conjunto de direitos que previnam a violação de direitos ou o seu risco de ocorrer.</p> <p>A centralidade na família é afirmada como produtora de indicadores de necessidades que pode prover a extensão de direitos de caráter universalista.</p> <p>O conceito de território ligado à necessidade de uma visão integral, considerando a vivência de necessidades no cotidiano e das redes existentes.</p>
Responsabilidade	O trabalho era organizado através de “parcerias” e de voluntariado.			Constituição expressa claramente o dever do Estado através dos poderes públicos em prestar a assistência de forma não contributiva;		Aponta a extinção de programas e fundos que atuavam paralelamente à Política de Assistência Social e afirmando o comando

						<p>único.</p> <p>Declara a garantia do caráter público da prestação dos serviços assistenciais, definindo a participação do usuário na construção da política, e o lugar do setor privado como complementar.</p> <p>Aponta para regulamentação de regras que outorgam fins filantrópicos e dispositivos dessa natureza para transparência nas relações Estado e entidades e organizações sociais.</p> <p>A PNAS afirma a assistência no campo da defesa de direitos, da universalização do acesso e seu lugar na Seguridade Social.</p> <p>BPC definido como direito à renda, de caráter não contributivo, enquanto responsabilidade do Estado.</p>
Destinatário	Caráter inicial claramente colocado como focalizado na		Prioriza, de acordo com o ECA, o atendimento a crianças e	Na direção da universalização dos direitos os destinatários	Afirmação central da proteção a pessoas em situação de risco	Necessidade de ampliação dos critérios de acesso ao BPC para

s	<p>pobreza e para população sem nenhuma outra forma de assistência.</p> <p>A relação com o trabalho é definida pela sua ausência pelo momento de ciclo de vida ou invalidez marcava a clientela a ser atendida. Menciona o corte de recursos em função de indivíduos que poderiam trabalhar e não o faziam pela assistência que recebiam.</p> <p>Extensão histórica de famílias para comunidade marginalizadas;</p>		<p>adolescentes “abandonados” e em risco social.</p> <p>Em destaque os objetivos da assistência social sublinham os segmentos sociais tradicionais, articulados com inserção no mercado de trabalho e à vida comunitária.</p> <p>BPC direcionado a pessoa portadora de deficiência e idoso a partir dos 70 anos, que não possa prover a si e a família, ou esta para os seus membros.</p> <p>O corte de renda para acesso a benefícios é de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo <i>per capita</i>.</p>	<p>passam a ser aqueles que da assistência social necessitarem, de não terem meios para sua provisão ou de sua família, ou a acesso a renda mínima e serviços sociais básicos;</p> <p>Mantém o critério de seletividade para idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiências;</p>	<p>pessoal e social, priorizando crianças e adolescente e pessoas em situação de rua.</p> <p>Proposição de ampliação de atendimento a crianças de zero a seis anos.</p> <p>Multiplicação de grupos a serem atendidos na rede de proteção, como mulheres vítimas de violência, migrantes, itinerantes, população em situação de rua, portadores do vírus, adultos sem vínculo familiar, assentados, quilombos, egressos do sistema penitenciário, moradores de reservas extrativistas, comunidades indígenas, crianças e adolescentes em conflito com a lei.</p> <p>A família não é mais conceituada exclusivamente como núcleo consanguíneo, embora se pressuponha o cumprimento de função básica de provisão e socialização. Considera-se que</p>	<p>pessoas com deficiência.</p> <p>Aponta para divulgação para toda sociedade da política de assistência enquanto garantia de direitos.</p> <p>Propõe a implementação de transferência de renda a pessoas em vulnerabilidade sem contrapartidas ou condicionalidades.</p> <p>Descreve situações concernentes à vulnerabilidade social, complexificando o escopo dos segmentos e ultrapassando situações de privação material.</p> <p>Afirma que a precariedade socioeconômica induz a violação de direitos. Assim como afirma que a exclusão social não é um fenômeno dependente de renda mas de vincula-se a altos índices de desemprego e pobreza.</p> <p>O conceito de família se complexifica,</p>
---	---	--	---	--	--	--

					<p>podem não ser capaz de cumprir esta função e isto se dá na relação singular da história familiar e seu contexto social. No entanto conserva-se a noção de que esta é uma atribuição a ser cumprida.</p> <p>Famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, estão diretamente ligadas à situações que envolvem violação de direitos.</p>	<p>admitindo que possui muitos formatos, e posto como produtora de mediação das relações entre os sujeitos e a coletividade, dos deslocamentos entre o público e o privado, e de modalidades comunitárias é reconhecida como grupo contraditório, de conflitos e desigualdades, e de que na sociedade capitalista é fundamental para a proteção social.</p> <p>Família pode ser composta por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade. Não se restringe a uma circunscrição de tempo ou lugar.</p> <p>Reconhecendo que a vulnerabilidade a pobreza impacta nos arranjos familiares atrasadas pela conjuntura econômica e especificidades dos indivíduos, afirma que as desigualdades da estrutura social aumentam a vulnerabilidade e a</p>
--	--	--	--	--	---	--

						necessidade das famílias criarem estratégias relacionais para sobreviverem. Dá elementos claros da relação da subjetividade com as condições de vida.
Trabalhadores	<p>A capacitação esperada é de boa vontade e dedicação para o trabalho voluntário.</p> <p>O servidor da LBA não era estatutário, mas submetido ao regime da CLT.</p> <p>Há investimento em capacitações que servissem para multiplicar a formação desejada, e o investimento na formação em serviço social.</p> <p>Voluntariado era o grande propulsor do trabalho de assistência, caracterizando-se como o trabalhador da área.</p> <p>Ao longo dos anos, apesar de muitas reformas e revisões, o valor atribuídos ao trabalho realizado é reconhecido na</p>				Garantia do profissional de serviço social como referência de capacidade gerencial.	<p>Proposição de desenvolver uma política voltada para recursos humanos como forma de garantir o comando único.</p> <p>Proposição de que o parecer técnico do assistente social fosse incluído para fins da concessão do BPC.</p> <p>Proposição de estabelecimento de equipe técnica multiprofissional para construção de parecer técnico do BPC, garantindo capacitação para tal.</p> <p>Proposta de definição da “categoria trabalhador social”. Afirma que a ausência desta definição impede compreender o perfil do servidor, para composição das equipes e todo rol de competências que o</p>

	<p>identificação dos trabalhadores com a relevância de seu trabalho. Instituição e preocupados com a assistência aos pobres.</p>					<p>Sistema demanda.</p> <p>Avança a discussão preconizando o investimento em infraestrutura, nos vínculos de trabalho através do concurso público para contar com recursos humanos especializados e multidisciplinares na gestão, de forma a estruturar e operacionalizar o SUAS, com Plano de carreira, cargos e salários para trabalhadores efetivos e participação das entidades representativas dos trabalhadores e do governo.</p> <p>Proposta de política de capacitação de trabalhadores, gestores, conselheiros e entidades da rede conveniada ao SUAS.</p> <p>Amplia-se os diferentes cargos e funções para atendimento das modalidades de serviços socioassistenciais.</p> <p>A assistência social</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>como direito exige que o servidor supere o papel de “viabilizador de programas para viabilizador de direitos.” Implica-se mudanças profundas no processo de trabalho e conhecimento da legislação desde 1988, da construção da participação e controle social, de ser propositivo na política de assistência e na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, politicamente e pessoalmente.</p> <p>A construção do servidor público trabalhador social é aposta na universalização da proteção social, do acesso aos serviços com qualidade e transparência, com participação na viabilização de o lugar do Estado.</p>
Atendimento	O aspecto fiscalizatório da clientela pela atividade de visita domiciliar como expressamente necessário.	Ao final dos anos 50 unifica programas de serviço social e da área da saúde. Serviços como organização de Clubes de Mães, cursos profissionalizantes, e as		Define-se como concernentes à assistência social os benefícios de prestação continuada, auxílios eventuais e serviços sociais. Há uma	Tentativa de alargar o critério de renda para a concessão do BPC e inclusão do parecer de assistente social. Potencialização da	Previsão de serviços que objetivem acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme situação de

	<p>O acesso a documentos e outros atendimentos era condicionado a aprovação do estudo social realizado por técnicos por órgão gestor.</p> <p>Serviços odontológicos prestados através de profissionais voluntários em atividade beneficente. Na atividade de visitas, a indiferenciação de práticas alcançava desde partos a “recolhimento de menores”, e casamentos “em casa” que validassem pendências de direito a pensões.</p> <p>Serviços de corte e costura, produção de enxovais de bebê e para internatos, contendo aspecto de gênero e contrapartidas ao serviços.</p> <p>Distribuição de alimentos, oferta de serviços assistências, projetos locais foram diferentes modalidades implantadas, ainda existentes. Alguns</p>	<p>unidades de Proteção ao Pré-escolar, buscava implantar uma política de serviço social que substituíra o assistencialismo da concessão do rancho individual.</p>		<p>diferenciação do que cada oferta deve atender.</p> <p>Os auxílios para as situações críticas do ciclo de vida se expande para emergência e vulnerabilidade temporária, qualificando a concessão em forma de dinheiro o do que é demandado.</p>	<p>família como unidade de referência; inclusão produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;</p>	<p>vulnerabilidade apresentada.</p> <p>Garantia de articulação de todas modalidades de proteção com demais políticas públicas, visando ser possível a superação de condições de vulnerabilidade e a prevenção de riscos sociais.</p> <p>As modalidades de atendimento vão considerar características territoriais socioculturais e heterogêneas, objetivando fortalecimento de vínculos comunitários oferecendo informação e orientação e articulando a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania.</p> <p>Prevê a capacidade de vigilância socioassistencial.</p> <p>O atendimento a famílias em situação de risco passa a ser concebido pelo objetivo a ser</p>
--	---	--	--	---	---	---

	<p>absorvidos em outras políticas ao longo do tempo. Percebidas como atendimento das necessidades históricas das populações.</p> <p>As ações incluíam fortemente a preparação para inclusão no mercado de trabalho, e o ajustamento das relações nas formas institucionais, como casamentos civis e religiosos, construção e estruturas administrativas, “capelas” e creches.</p>					<p>alcançado e não pela demanda pontual. Acesso a serviços de apoio e sobrevivência, e sua inclusão em redes sociais de atendimento e de solidariedade. Serviços de proteção especial preconizam acompanhamento individual, flexibilidade na oferta protetiva, a articulação na interface com o Sistema de Garantia de Direitos, gestão complexa e compartilhada com órgãos do Judiciário.</p> <p>Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo referências de vigilância social, proteção social e defesa social e institucional, e preconizam direitos a serem garantidos na prática do atendimento prestado, na sua qualidade e o que preservam e respeitam o usuário.</p>
Gestão	A estrutura administrativa e de gestão da Fundação previa representantes do			A primeira proposta de LOAS já indica fusão, incorporação ou extinção dos órgãos federais de assistência		Indicação de que se criassem Secretarias próprias de assistência social, com nomenclatura definida,

	<p>Governo Federal, através de indicações das áreas de gestão e trabalhadores (Ministério do trabalho e Previdência Social, da Saúde, da Fazenda e do Planejamento, Confederações Nacionais da categoria econômica, Confederações Nacionais da categoria profissional, e Conselho Federal dos Assistentes Sociais).</p> <p>Subordinação ao Ministério da Previdência e Assistência Social (1974) A Instituição absorve o Programa Funrural e o atendimento ao idoso e ao excepcional, que eram do INPS. Extingue o Departamento de Medicina que passa serviços para a Previdência. Mantém ações básicas de saúde e de atendimento materno-infantil. A ideia é de organizar por serviços e não por clientela. Define sua atuação por</p>			<p>social existentes, transferindo serviços e programas para esferas estaduais e municipais com seus bens materiais e recursos humanos; Também aponta para regulamentação da Conferência Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social; estrutura e regimento do SEAS, com garantida a participação das instituições federais de assistência social, dos governos estaduais e municipais, de organizações da sociedade civil, inclusive do usuário e profissionais da área.</p>		<p>em todas as esferas. Igualmente toda infraestrutura para execução do comando único; autonomia financeira; capacidade técnica gerencial, com profissionais das áreas humanas; obrigatoriedade do profissional de serviço social; capacitação continuada a todo quadro;</p> <p>Direção de profissionalização da gestão da política social, definindo de padrões básicos de qualidade dos serviços de proteção social, tendo por base diagnósticos e indicadores locais, IDH, (Censo Social, Mapa da exclusão social, etc.) fundamentando a elaboração dos PPAs; nortear o custo dos serviços e co-financiamento nas esferas de governo;</p> <p>Indicação da implementação do Sistema Único de Assistência Social –</p>
--	---	--	--	---	--	---

	<p>intermédio de outros órgãos com os quais firma convênios, delegando-lhes a execução de seus programas.</p> <p>A LBA reorganiza-se como coordenação e gestão da assistência, tendo como atribuição produção de inquéritos, pesquisas e estudos; controle das concessões e convênios; coordenação das entidades conveniadas; Assistência às entidades públicas ou privadas que demandassem.</p> <p>Os cargos de presidência ou diretorias estaduais destinados às primeiras-damas, com demais diretores. Em certos períodos com interventores nos governos.</p> <p>As diretorias estaduais tinham relativa autonomia para criação e gestão interna, criando setores e programas locais. Geriam esses</p>					<p>SUAS de forma descentralizada, regionalizada e hierarquizada, com base no território, operacionalização planejada no Plano Nacional de Assistência Social;</p> <p>As diretrizes para gestão do SUAS definem competências, atribuições, fontes e formas de financiamento; definição de serviços regionais e municipais de Assistência Social, com participação popular e aprovação dos Conselhos; garante monitoramento e avaliação; possível implementação ou não de consórcios, conforme a complexidade das situações sociais; assegurar a articulação de fluxo de informação; rompe com a verticalidade de ações planejadas e financiadas a partir do repasse automático de recursos fundo a fundo. Propõe mensurar a eficiência e da eficácia das ações previstas nos</p>
--	---	--	--	--	--	---

	<p>programas junto às entidade conveniadas.</p> <p>O corte de recursos produz redirecionamento para maior focalização, indicando que a ausência de outros serviços fossem públicos ou particulares com finalidade assistencial sobrecarrega de demanda a instituição.</p>					<p>Planos de Assistência Social; a transparência; o acompanhamento; realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação da política.</p> <p>Define como ferramenta de planejamento os planos de proteção social SUAS que devem garantir: o sistema seja descentralizado, participativo e com comando único; a pactuação e aprovação sejam apresentados e aprovados nos conselhos de Assistência Social; estabelecimento de instrumentos jurídicos para desenvolvimento das ações a partir do termo de adesão ao SUAS; ações de intersetorialidade das políticas públicas através da organização dos serviços disponíveis e respeitados diversos sistemas existentes e formas de</p>
--	---	--	--	--	--	---

						<p>financiamento, extinguindo-se a sobreposição de ações, ampliando a oferta de serviços;</p> <p>organização dos dois níveis de acesso (básico e especial), os projetos, programas, serviços e benefícios estruturados pela complexidade de suas ações;</p> <p>Indicação de regulamentação, pelos Conselhos dos benefícios eventuais, tendo por base 01 salário mínimo;</p> <p>Normatização das inscrições das entidades filantrópicas de educação definindo claramente o que vão considerar como comprovação de gastos em programas de Assistência Social e quais os critérios devem ser considerados para receber bolsa de estudo.</p> <p>O SUAS define e organiza a execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos</p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p>padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matricialidade Sociofamiliar. • Descentralização político-administrativa e Territorialização. • Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil. • Financiamento. • Controle Social. • O desafio da participação popular/cidadão usuário. • A Política de Recursos Humanos. • A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.” <p>A diretriz a descentralização toma conceitos a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos interpretando a cidade com</p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p>significado vivo a partir dos “atores que dele se utilizam” (Milton Santos). Ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. Atender a necessidade e não o necessitado (Aldaíza Sposati);</p> <p>Investimento na noção de rede buscando superar a histórica diversidade, superposição e, ou, paralelismo das ações, entidades e órgãos, e da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros.</p> <p>Proposição de regulação da relação público e privado com vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos</p>
--	--	--	--	--	--	---

						<p>serviços, padrões e critérios de edificação; as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social.</p> <p>Define necessidade de uma NOB – Norma Operacional Básica para a área de Recursos Humanos, amplamente discutida com todos segmentos definindo composição da equipe (formação, perfil, atributos, qualificação, etc.).</p> <p>Marcadas nas deliberações sucessivas desde a I até a IV Conferência Nacional de Assistência Social define-se elaboração e implementação de planos de monitoramento e avaliação e pela criação</p>
--	--	--	--	--	--	--

						de um sistema oficial de informação.
Financiamento	<p>O financiamento era dado por subvenções governamentais, de pessoas físicas ou jurídicas;</p> <p>As primeiras formas de dotações, já em 1945, formam por município e despesas gerais por programa.</p> <p>A LBA detinha ½% nas folhas de pagamento da Indústria e Comércio. Depois, com a Loteria Esportiva, ficou estabelecido que 40% da renda caberia à assistência social. Posteriormente, o governo criou o fundo de assistência social;</p> <p>Por decreto se reduzia a arrecadação da LBA forçando reduzir as despesas, focalizando as ações.</p>			<p>Aponta o financiamento com recursos do orçamento da seguridade social.</p> <p>Redefinição do Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), de 1985, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).</p> <p>O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos passa a ser com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e demais contribuições sociais previstas da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social.</p> <p>Indicativo de que o financiamento dependeria da existência do “CPF”: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e</p>		<p>Indica definição de critérios claros o caráter público da prestação de serviços pela rede privada, com cumprimento da legislação fiscal e tributária.</p> <p>Demanda de que 5% do orçamento da Seguridade Social sejam destinados à Assistência Social; Alocação de recursos para os Fundos de Assistência Social com base em percentuais fixos, em todos os níveis de Governo;</p> <p>Repasse de recursos do orçamento na área de Assistência Social através do número de habitantes de cada Município; Implantação de mecanismos transparentes que garantam a informação sobre a alocação dos recursos nos vários programas da Assistência Social</p> <p>Deliberação de que</p>

				<p>sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; Plano de Assistência Social.”</p>	<p>critérios técnicos (características demográficas, diferenças regionais, indicadores sociais, índices de pobreza, renda per capita, fluxo da demanda e oferta de serviços e dificuldades de acesso aos serviços,) definam o repasse de recursos, impedindo influências políticas na partilha dos recursos.</p> <p>Vedação de repasse recursos permitido em lei diretamente às instituições (entidades e organizações sociais) sem que haja necessidade de aprovação pelos respectivos Conselhos.</p> <p>Define necessidade dos Conselhos participarem do processo de elaboração e aprovação dos orçamentos de Assistência Social</p> <p>Indicativo de que do Orçamento da Seguridade e dos Estados e municípios o mínimo da destinação de 5%, (além dos recursos já destinados</p>
--	--	--	--	---	--

						<p>ao BPC), com aumento gradativo de 1% ao ano, alcançando o percentual de no mínimo 10% em 2009 e 2010;</p> <p>Implantação e adesão ao SUAS com definição de piso básico para repasse aos Municípios com critérios técnicos; fim de subvenções fortalecendo repasse fundo a fundo;</p> <p>O financiamento dos benefícios se define sendo de forma direta aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social;</p> <p>Vedação de destinação de emendas parlamentares que financiam ações definidas em âmbito federal, desarticulada do conjunto das</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>instâncias do SUAS;</p> <p>Definição do financiamento com base no território, considerando os portes dos municípios e a complexidade dos serviços, pensados de maneira hierarquizada e complementar; estabelecimento de pisos de atenção;</p> <p>Definição de repasse automático fundo a fundo no caso do financiamento dos serviços, programas e projetos de assistência social.</p>
Participação popular				<p>Indicação da institucionalização de foros de participação popular: a Conferência Nacional de Assistência Social, de caráter consultivo, que se reúne a cada dois anos ou extraordinariamente, com participação de entidades representativas da sociedade civil, instituições assistenciais e usuários, para avaliar a situação de pobreza no país e</p>		<p>Deliberações pela garantia da participação popular na elaboração dos projetos de lei que vão instituir os Conselhos e Fundos de Assistência Social nos municípios;</p> <p>Indicação de que os diferentes fóruns de participação popular revisem as leis orgânicas municipais garantindo coerência com a LOAS;</p> <p>Aponta que os da</p>

				<p>propor diretrizes para a política nacional de assistência social convocada pelo Ministro-Chefe da SEAS, ou extraordinariamente pelo CNAS;</p> <p>O Conselho Nacional de Assistência Social, de caráter permanente, composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil ligados a área, que se constitui no órgão máximo de deliberação sobre a política nacional de assistência social e de controle de sua execução;</p> <p>Define como instâncias deliberativas do SUAS: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselhos Estaduais de Assistência Social; o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; Conselhos Municipais de Assistência Social;</p>		<p>Sociedade Civil nos Conselhos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sejam eleitos pela população organizada em suas entidades ou movimentos, por meio de Assembleia Pública amplamente divulgada, com a fiscalização do Ministério Público;</p> <p>Indicação de democratização das entidades prestadoras de assistência social, com criação de conselhos gestores com inclusão de usuários.</p> <p>Divulgação da LOAS junto aos movimentos populares organizados;</p> <p>Incentiva a participação da população na definição de programas e projetos desenvolvidos pelo setor público, através de mobilização e organização, com a criação de fóruns nas comunidades para discussão dos problemas locais;</p> <p>Aponta para garantia e lei de criação dos</p>
--	--	--	--	--	--	--

						<p>conselhos em todas as esferas e provisão de toda estrutura necessária para efetivo funcionamento, inclusive recursos nos orçamentos anuais, e condições econômicas, materiais e políticas à participação de conselheiros e representantes de usuários nas conferências e eventos relativos à Política de Assistência Social.</p> <p>Os conselhos paritários, no campo da assistência social, têm como representação da sociedade civil, os usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social As comissões intergestoras tri e bipartite são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizam o Estado, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social.</p> <p>Aponta para a</p>
--	--	--	--	--	--	--

						necessidade de um processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva os usuários da política de assistência social, e a produção de uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados, e habilitação para que a política de assistência social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários;
--	--	--	--	--	--	---