



Diana Delgado da Costa da Silva

**Acolhimento e Escuta Qualificada:
Um debate mais que necessário sobre as
atribuições profissionais no SUAS**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio.

Orientadora: Profa. Ariane Rego de Paiva

Rio de Janeiro
Julho de 2023



Diana Delgado da Costa da Silva

**Acolhimento e Escuta Qualificada:
Um debate mais que necessário sobre as
atribuições profissionais no SUAS**

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Doutora pelo Programa de
Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio.
Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Profa. Ariane Rego de Paiva

Orientadora

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof. Antonio Carlos de Oliveira

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Profa. Rosana Kohl Bines

PUC-Rio

Prof. Charles Toniolo de Sousa

UFRJ

Profa. Áurea Cristina Santos Dias

UFF

Profa. Márcia Regina Botão Gomes

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 07 de julho de 2023

É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Diana Delgado da Costa da Silva

Graduou-se em Serviço Social em 2006, na UFF (Universidade Federal Fluminense) onde também se tornou mestre em Política Social em 2018, analisando o cofinanciamento da Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro. Desenvolveu junto à PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) a pesquisa acolhimento e escuta qualificada: um debate mais que necessário sobre as atribuições profissionais no SUAS.

Ficha Catalográfica

Silva, Diana Delgado da Costa da

Acolhimento e Escuta Qualificada: um debate mais que necessário sobre as atribuições profissionais no SUAS / Diana Delgado da Costa da Silva; orientadora: Ariane Rego de Paiva. – 2023.

226 f.: il. color.; 30 cm.

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2023.

Inclui bibliografia.

1. Serviço Social – Teses. 2. Assistência social. 3. Literatura. 4. Acolhimento. 5. Escuta qualificada. 6. Proteção social. I. Paiva, Ariane Rego de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Agradecimentos

Em 2019 iniciamos uma nova etapa da vida acadêmica na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) com muitas expectativas, pois, significava a realização de um projeto de vida que foi adiada durante onze anos, desde a graduação até a retomada na pós-graduação em 2017.

Nesta nova etapa, foram muitos desafios e para todos eu pude contar com a minha orientadora Ariane Rego Paiva a quem admiro intelectualmente e que guiou um percurso de busca de novos saberes, me desafiou como trabalhadora do SUAS a reavaliar meu próprio lugar neste sistema. Além da disponibilidade para construção de saberes, minha orientadora corajosamente aceitou uma mudança de tema de pesquisa, com a sensibilidade e compreensão das alterações de vida ocasionada pela pandemia que muito intensamente marcou a trajetória do país.

Agradeço profundamente a banca formada por professores que admiro e que muito contribuíram para a versão final desta tese, Prof. Dr. Antônio Carlos Oliveira, do Departamento de Serviço Social – PUC-Rio, Prof.^a Dr.^a Rosana Kohl Bines do Departamento de Letras – PUC-Rio, Prof.^a Dr.^a Aurea Cristina Santos Dias da Universidade Federal Fluminense – UFF, Prof. Dr. Charles Toniolo de Sousa da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Prof.^a Dr.^a Márcia Regina Botão Gomes do Departamento de Serviço Social – PUC-Rio.

Reconheço também a contribuição de cada professor da PUC-Rio nesta jornada. Foi a primeira instituição que pude vivenciar o respeito do corpo docente ao aluno trabalhador e levo com carinho as aulas e trocas dos professores, Antônio Carlos Oliveira, Márcia Botão, Nilza Rogéria Nunes, Rafael Gonçalves e Sindely Alchorne. Este conjunto de professores, a direção da pós-graduação e o corpo de apoio administrativo da secretaria do Departamento de Serviço Social são responsáveis pela segurança e apoio que foram fundamentais para a conclusão desta pesquisa. Ao grupo de pesquisa GESPd pelas constantes trocas de experiências, leituras compartilhadas que muito contribuíram com a nossa formação.

Esta pesquisa não seria possível sem a contribuição dos trabalhadores do SUAS Niterói, com quem compartilhei cinco anos de intensa dedicação, em um desafio de gestão que confirmou a ideia de que o melhor que temos nesta política pública, são seus trabalhadores. Um agradecimento especial aos que mesmo após minha saída, continuaram apostando no espaço do diálogo e da confiança e aceitaram participar dos grupos focais desta pesquisa. Levo para sempre em meu coração cada experiência vivida com esses trabalhadores, minha admiração e respeito.

Além dos trabalhadores do SUAS Niterói agradeço também aos companheiros da Secretaria de Estado com quem compartilho os desafios da gestão estadual a mais de treze anos, em especial Nanci Jordão, Michel Moizinho, Heloísa Mesquita, Andréa Baptista. Mais recentemente na gestão estadual tive a grande honra de trabalhar e compartilhar momentos memoráveis com Patrícia Baptista e Graciene Rocha, duas assistentes sociais potentes, que contribuíram para minha serenidade nas situações mais adversas. No último período de elaboração desta pesquisa e de retorno a gestão estadual pude contar com a compreensão e apoio de equipe do Controle Interno, Andrea Nascimento, Roberta Rangel e Filipe Araújo. Agradeço ainda, Renata Rios e Helena Ferreira por me acolherem na fase final desta tese, me ofertando o que naquele momento era o mais precioso, o tempo.

O período de dedicação à pesquisa exige de todos, mas principalmente de quem mantém a atividade profissional, alguns sacrifícios, o tempo se torna algo mais precioso e neste período o apoio e a compreensão dos mais próximos foi muito

importante. Agradeço aos amigos que compreenderam o meu tempo, especialmente a amiga/irmã Fernanda Queiroz, presente desde o ensino fundamental. Meu amor e gratidão a minha mãe Dina Delgado e minha filha Nayara Vitória Delgado, com quem dividi minhas angústias e minhas alegrias durante este percurso, a elas dedico este trabalho e a minha vida.

À PUC-Rio, pelo auxílio concedido, sem o qual este trabalho não poderia ter sido realizado.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Resumo

Silva, Diana Delgado da Costa da; Paiva, Ariane Rego de. **Acolhimento e Escuta Qualificada: um debate mais que necessário sobre as atribuições profissionais no SUAS**. Rio de Janeiro, 2023. 226 p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta tese de doutorado foi realizada no programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), na linha de pesquisa Violência, Direitos, Serviço Social e Políticas Intersectoriais, vinculada ao grupo de pesquisa do CNPq Estado, Sociedade, Políticas e Direitos Sociais (GESPD). Teve como objeto de estudo a análise dos usos dos conceitos de acolhimento e escuta qualificada no SUAS. O objetivo geral da pesquisa foi identificar os sentidos atribuídos aos conceitos de acolhimento e escuta qualificada na política de Assistência Social por profissionais da esfera municipal e teve como objetivos específicos: analisar as noções de acolhimento e escuta qualificada nos textos da Assistência Social e nos referenciais teóricos da literatura especializada; identificar nos discursos sobre a prática dos trabalhadores pesquisados a compreensão dos conceitos acolhimento e escuta qualificada; e, identificar as atribuições e competências profissionais no trabalho com famílias quando se requisitam acolhimento e escuta qualificada nos serviços socioassistenciais de proteção básica e especial. O percurso metodológico contou com o levantamento bibliográfico e com a recuperação das indicações de manuais e cadernos de orientações de serviços socioassistenciais que determinam o fazer profissional nas duas estratificações de proteção social da assistência social. Além da pesquisa documental e bibliográfica, a busca por elementos empíricos foi realizada em pesquisa de campo com profissionais que atuam no SUAS do município de Niterói/RJ, durante o ano de 2022. Para este encontro com os trabalhadores foi escolhida a metodologia qualitativa interativa, materializada em formações de grupos de trabalhadores de todos os níveis de escolaridade e diferentes lotações na proteção social básica, especial e coordenações. Ainda como elemento facilitador no trabalho com os grupos, foram utilizados textos da literatura brasileira, com leituras coletivas, registrando em áudio as percepções

dos trabalhadores sobre os contextos, personagens, autores e as respectivas aproximações desses com a realidade diária do SUAS no município e com as demandas e requisições profissionais no trabalho com famílias. Com isso, buscou-se oportunizar o uso da literatura como intermediária entre os saberes dos participantes dos grupos durante a pesquisa de campo. Assim, acredita-se que a pesquisa pode contribuir para uma perspectiva menos convencional no campo das análises de políticas públicas. A construção dos capítulos partiu do reconhecimento desta política social enquanto política pública setorial no quadro de estruturação das respostas estatais às expressões da Questão Social no Brasil, buscando as contradições de sua vinculação histórica aos elementos de formação do Estado brasileiro, que mantém os atributos conservadores de sua origem colonial. Para fortalecer este argumento a pesquisa levantou as principais mudanças institucionais da política no período entre 1988 e 2022, demonstrando as alterações normativas e organizacionais, percebidas como alterações incrementais, que mantiveram as características de particularização do cuidado familiar como abordagem de enfrentamentos das desigualdades inerentes a um sistema de produção macroeconômico. Esta abordagem temporal da política considerou sua implementação em diferentes períodos e governos partir de uma análise institucionalista histórica, entendendo esta como uma das muitas possibilidades de análises sobre políticas públicas. Ao buscar compreender a trajetória de alterações na Assistência Social deste período, interessou especialmente pela incorporação de conceitos originados em outras políticas setoriais, como a saúde por exemplo. Observando assim, mais que uma intenção de buscar no Sistema Único de Saúde (SUS) um modelo para sua estrutura organizativa, a Assistência Social absorveu alguns conceitos emblemáticos para a definição de qualidade dos serviços sem as devidas mediações necessárias, visto os objetos diferentes de intervenção, sendo dois desses conceitos problematizados nesta pesquisa. Deste modo, os estudos levaram a problematizar o conceito de competência profissional, presente no discurso neoliberal, para localizar as requisições institucionais direcionadas aos trabalhadores do SUAS. Identificamos nos documentos uma investida para que os trabalhadores executem as ações de acolhimento e escuta qualificada como ações inerentes a qualquer trabalhador do SUAS, independentemente da formação acadêmica, originando assim, a questão central desta tese. O que é escuta qualificada e acolhimento e como esses dois conceitos são compreendidos pelos

trabalhadores da Assistência Social no trabalho com famílias nos diferentes serviços socioassistenciais? Como resultados, e não respostas finalísticas, elencamos três principais achados. Primeiro, a pesquisa salientou que as contradições históricas do país precisam ser mais bem compreendidas para o desvelamento das limitações e constrangimentos atuais da Assistência Social. Em segundo confirmou que o uso da interlocução entre política pública e literatura promove digressões e significantes em uma relação dialética que aproxima a prosa literária das cenas do cotidiano das unidades socioassistenciais. A experiência permitiu um movimento essencial para o estranhamento entre ditos conhecimentos técnicos predeterminados pelas cartilhas de atuação dos profissionais, a partir do poder da literatura de ofertar um lugar indireto aos saberes. E em terceiro, expôs a necessidade urgente, não alcançada por esta limitada pesquisa, de descortinaras demandas explícitas e as respostas concretas que esta política oferta. Para tal, aponta como possível caminho a problematização de conceitos que vem formatando e limitando as possibilidades de intervenção das diversas categorias profissionais que compõem o SUAS.

Palavras-chave

Assistência Social; Literatura; Acolhimento; Escuta Qualificada; Proteção Social.

Abstract

Silva, Diana Delgado da Costa da; Paiva, Ariane Rego de (Advisor). **Reception and Qualified Listening: a more than necessary debate about the professional attributions in SUAS**. Rio de Janeiro, 2023. 226 p. Tese de Doutorado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This doctoral thesis was carried out in the Postgraduate Program in Social Work at the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio), in the research line of Violence, Rights, Social Work, and Intersectoral Policies, linked to the CNPq research group State, Society, Policies, and Social Rights (GESPD). Its object of study was the analysis of the uses of the concepts of reception and qualified listening in the Unified System for Social Assistance (SUAS). The general objective of the research was to identify the meanings attributed to the concepts of reception and qualified listening in the Social Assistance policy by professionals at the municipal level, and it had the following specific objectives: to analyze the notions of reception and qualified listening in the texts of Social Assistance and in the theoretical references of specialized literature; to identify, in the discourses on the practice of the researched workers, the understanding of the concepts of reception and qualified listening; and to identify the professional attributions and competences in working with families when reception and qualified listening are required in the basic and special social assistance services. The methodological approach involved bibliographic research and the recovery of indications from manuals and guidance notebooks of social assistance services that determine professional practice in the two stratifications of social protection in social assistance. In addition to documentary and bibliographic research, empirical data was gathered through field research with professionals working in the SUAS in the municipality of Niterói/RJ during the year 2022. For this engagement with the workers, an interactive qualitative methodology was chosen, materialized in group sessions with workers from all levels of education and different positions in basic social protection, special protection, and coordination. As a facilitator in working with the groups, texts from Brazilian literature were used, with collective readings and audio recordings of the workers' perceptions

about the contexts, characters, authors, and their respective connections with the daily reality of the SUAS in the municipality, as well as the demands and professional requirements in working with families. Thus, literature was used as an intermediary between the knowledge of the participants in the groups during the field research. Consequently, it is believed that the research can contribute to a less conventional perspective in the field of public policy analysis. The construction of the chapters started with the recognition of social assistance as a sectoral public policy within the framework of structuring state responses to the expressions of Social Issues in Brazil, seeking the contradictions of its historical connection to the conservative attributes of its colonial origins. To strengthen this argument, the research examined the main institutional changes in the policy between 1988 and 2022, demonstrating normative and organizational changes perceived as incremental alterations that maintained the characteristics of particularizing family care as an approach to addressing the inherent inequalities of a macroeconomic production system. This temporal approach to the policy considered its implementation in different periods and governments through a historical institutionalist analysis, understanding it as one of many possibilities for analyzing public policies. In seeking to understand the trajectory of changes in Social Assistance during this period, particular interest was given to the incorporation of concepts originating from other sectoral policies, such as health, for example. Thus, rather than merely seeking a model for its organizational structure in the Unified Health System (SUS), Social Assistance incorporated certain emblematic concepts for defining service quality without the necessary mediations, given the different objects of intervention. Two of these concepts were problematized in this research. Therefore, the study problematized the concept of professional competence, present in neoliberal discourse, in order to locate the institutional requisitions directed at SUAS workers. The documents revealed an attempt to make reception and qualified listening actions inherent to any SUAS worker, regardless of academic background, which led to the central question of this thesis: What is qualified listening and reception, and how are these two concepts understood by Social Assistance workers in their work with families in different social assistance services? As results, rather than definitive answers, three main findings were identified. First, the research highlighted that the country's historical contradictions need to be better understood to reveal the

current limitations and constraints of Social Assistance. Second, it confirmed that the interplay between public policy and literature promotes digressions and meanings in a dialectical relationship that brings literary prose closer to the everyday scenes of social assistance units. This experience allowed for a necessary distancing from predetermined technical knowledge dictated by professional guidelines, thanks to the power of literature to offer an indirect place for knowledge. And third, it exposed the urgent need, not fully addressed by this limited research, to unveil explicit demands and concrete responses provided by this policy. In order to do so, the problematization of concepts that shape and limit the possibilities of intervention by the various professional categories that make up the SUAS is suggested as a possible path.

Keywords

Social assistance; Literature; Fostering; Qualified listening; Social Protection.

Sumário

Introdução	19
1. A Assistência Social como campo de disputas	24
1.1. A política pública como campo de estudo	25
1.2. A política social como política pública	35
1.3. Aspectos históricos da política social no Brasil	41
1.3.1. Aspectos políticos institucionais da política social no Brasil	52
2. A Estruturação da Assistência Social	62
2.1. O SUAS como política pública - Aspectos políticos e econômicos	63
2.2. Elementos administrativos e normativos da Assistência Social	71
2.3. A provisão de serviços, programas e benefícios no SUAS	74
2.4. Organização da gestão orçamentária do SUAS	85
2.5. Breves considerações sobre a implementação	94
2.6. O desafio da revisão do SUAS	97
3. Trabalhadores do SUAS – Entre competências, requisições e demandas	100
3.1. Panorama nacional sobre os trabalhadores do SUAS	105
3.2. As requisições institucionais do SUAS	120
3.2.1. As requisições para a realização do trabalho social com famílias no SUAS	136
3.3. As demandas dos usuários processadas pelos trabalhadores do SUAS	145

4. Sentidos atribuídos sobre escuta qualificada e acolhimento pelos profissionais do SUAS de Niterói	150
4.1. Processos de trabalho coletivo	163
4.2. Usuários	172
4.3. Acolhimento	184
4.4. Escuta qualificada	189
4.5. Limites do SUAS	196
5. Conclusão	204
6. Referências Bibliográficas	213
7. Anexos	221
7.1. Anexo 1 – Documentos de orientações disponíveis na rede SUAS, (ref. mês de março de 2022) acessados para a busca dos conceitos escuta qualificada e acolhimento	221
7.2. Anexo 2 – Código de Ética dos profissionais de nível superior do SUAS	225
7.3. Anexo 3 – Secretarias de estado de Assistência Social	226

Lista de gráficos e quadros

Quadro 1 – Situação dos municípios Brasil – Concessão de Benefícios Eventuais	79
Quadro 2 – Estados do Brasil com programas de transferência de renda	84
Quadro 3 – Constituição de áreas essenciais para gestão do SUAS em estados e municípios – Brasil 2021	89
Gráfico 1 – Unidades socioassistenciais – Brasil 2007-2022	91
Quadro 4 – Rede de Unidades socioassistenciais em números-Brasil	92
Quadro 5 – Trabalhadores por unidade socioassistencial – Brasil 2021	107
Quadro 6 – Trabalhadores na gestão e fundos da assistência social – Brasil 2021	107
Quadro 7 – Trabalhadores de nível superior e local de atuação no SUAS – Brasil 2021	109
Quadro 8 – Trabalhadores de nível de escolaridade por local de atuação no SUAS – Brasil 2021	112
Quadro 9 – Volume de trabalhadores do SUAS por formação profissional – Brasil 2021	114
Quadro 10 – Profissões por áreas de atuação no SUAS – Brasil 2021	115
Quadro 11 – Vínculo dos trabalhadores do SUAS – Brasil 2021	117
Quadro 12 – Trabalhadores do SUAS por principal atividade desempenhada – Brasil 2021	118
Quadro 13 – Conhecimentos e habilidades dos trabalhadores do SUAS	124
Quadro 14 – Perfil dos participantes dos Grupos focais – Niterói 2022	152
Quadro 15 – Categorias e núcleos temáticos dos sentidos atribuídos ao acolhimento e escuta qualificada do SUAS em Niterói	160

Lista de abreviaturas e siglas

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BE – Benefícios Eventuais

CAPS – Caixa de Aposentadoria e Pensão

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CENTROPOP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

COEGEMAS – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores de Assistência Social

CIB – Comissão Intergestores Bipartite

CIT – Comissão Intergestores Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CEAS – Conselhos Estaduais de Assistência Social

CMAS – Conselhos Municipais de Assistência Social

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

DOU – Diário Oficial da União

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social

FUNABEM – Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FEAS – Fundos Estaduais de Assistência Social

FMAS – Fundos Municipais de Assistência Social

IES – Instituições de Ensino Superior

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IAPS – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IAPAS – Instituto Nacional de Administração da Previdência Social

SINPAS – Instituto Nacional de Assistência e Previdência Social

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

LA – Liberdade Assistida

MC – Ministério da Cidadania

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MBES – Ministério do Bem-Estar Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB SUAS RH – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

NOB SUAS – Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social

OS – Organização Social

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PCD – Pessoa com Deficiência

PFMC – Piso Fixo de Média Complexidade

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PNEP SUAS – Política Nacional de Educação Permanente do SUAS

PSC – Prestação de Serviços à Comunidade

PAB – Programa Auxílio Brasil

PBF – Programa Bolsa Família

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação

Capacita SUAS – Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social

Projovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens

ACESSUAS – Programa Nacional de Promoção ao Acesso ao Mundo do Trabalho

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PSE-AC – Proteção Social Especial Alta complexidade

PSE-MC – Proteção Social Especial de Média Complexidade

RENEP SUAS – Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS

RMA – Registro Mensal de Atendimento

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SAM – Serviço de Assistência ao Menor

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

Introdução

Esta pesquisa é a síntese de reflexões de dezessete anos de formação em serviço social e treze anos como trabalhadora do SUAS. A trajetória de pesquisa do SUAS e nas experiências de gestão desta política pública sobre o tema financiamento, orçamento e gestão dos recursos públicos, sempre estiveram presentes. Na especialização, o estudo foi sobre o cofinanciamento estadual para o SUAS, analisando a história do ente estadual e sua relação com os municípios. No mestrado, avancei um pouco mais pesquisando os 92 municípios e a relação entre orçamento e execução financeira dos fundos da assistência social, revelando elementos de continuidades pré SUAS na gestão desta política, especialmente algumas fragilidades pertencentes a administração pública brasileira de uma forma geral.

No doutorado, pretendia inicialmente avaliar as diferenças institucionais em âmbito federal analisando os últimos três governos, mas no meio do caminho houve a pandemia. A pandemia como a que vivenciamos, com todas as durezas de um governo negacionista, com tantas perdas de vidas diariamente, nos fez rever tudo em nossas vidas, inclusive os caminhos da pesquisa. O que este período me provocou foi uma busca por outras fontes de saber e o uso da literatura sempre esteve presente.

A ideia de debater com os trabalhadores do SUAS mais que o entendimento formal dos casos de usuários, da gestão da assistência social e dos encaminhamentos burocráticos para cada processo, foi um caminho, nem sempre coletivo, pela falta de planejamento e principalmente pelo temor de que tais processos de escuta e debate pudessem ser avaliados como uma perda de tempo ou mesmo algo sem valor para o trabalho. Mas para todo projeto existe um tempo de maturidade e uma boa dose de coragem.

Uma experiência vivida como mediadora em 20 de julho de 2019 foi muito importante para encorajar esta escolha de pesquisa e este caminho metodológico. Foi um encontro misto de profissionais do SUAS e SUS para debater o acompanhamento familiar na política de assistência social. Não debatemos casos reais ou fictícios dos usuários, debatemos três contos da escritora Clarice Lispector que apresentavam em seus personagens características comuns aos usuários do SUAS e do SUS. A resposta do debate foi fantástica do ponto de vista de novas perspectivas sobre as demandas

socioassistenciais identificadas nos personagens. Parece contraditório chegar à conclusão de que aquele grupo projetou mais sensibilidade aos personagens fictícios de Clarice Lispector do que em casos reais de seu dia a dia, comentados no início do encontro. Mas este é só um primeiro momento da reação quando usamos a literatura. Logo depois, é seguido a articulação entre ficção e realidade e todos os presentes puderam perceber o quanto nossa escuta como trabalhadores sociais, que atendem essas demandas todos os dias, não está tão atenta assim, ou no vocabulário usual da assistência social, esta escuta qualificada não está tão sintonizada assim.

A partir dessas experiências, alteramos nosso tema de pesquisa e nossa perspectiva, o que resultou na pesquisa que aqui apresentamos em quatro capítulos. No primeiro capítulo buscamos apresentar a Assistência Social como uma política social pública, que se constitui em um campo de disputas econômica, política e ideológica na sociedade capitalista com as particularidades históricas da sociedade brasileira. Na primeira parte do capítulo, o foco foi o debate da institucionalização dos estudos de políticas públicas e sua conceituação na sociedade moderna. Para analisar o tema política pública, utilizamos as revisões de literatura realizadas por quatro autores: Souza (2006), Farah (2018), Heidemann (2010) e Marques (2013). Para o tema política social recorremos às valiosas reflexões de Pereira (2011), Behring e Boschetti (2011) e Pastorini (1998). Seguindo a pista das análises críticas apresentadas pelos autores e entendendo a relação estreita entre a concepção de Política Social e Estado, buscamos as referências bibliográficas sobre a formação do Estado brasileiro, partindo da pungente análise histórica sobre a gênese do sistema capitalista no Brasil de Mazzeo (2015), seguida por Coutinho (2006) e sua avaliação sobre a formação do Estado brasileiro a partir de categorias da teoria marxista e finalizamos com as contribuições de Iasi (2019) e Fagnani (2017), que apresentam uma crítica contemporânea sobre os rumos deste Estado.

A escolha desses principais autores para este capítulo dialoga com o objetivo de analisar as especificidades da Assistência Social nos limites impostos à Política Social no capitalismo ou, mais radicalmente, alinhada à Pereira (2020): compreendê-la como política social capitalista instituída com critérios, crenças e moralidades capitalistas. Para as análises sobre o lugar estratégico que as políticas sociais ocupam na manutenção do sistema capitalista reprodutor das desigualdades que enquanto parte da seguridade social constituem o aparato de proteção social no Brasil, foi utilizado as reflexões produzidas por Brettas (2020),

especialmente sobre o advento do Neoliberalismo e a financeirização das políticas sociais, sendo essa a característica mais recente da forma do Estado brasileiro gerir a proteção social.

No segundo capítulo buscou-se apresentar a estruturação do atual Sistema Único de Assistência Social brasileiro, sua arquitetura institucional, que envolve suas normas e as diretrizes para sua operacionalização em todo o território nacional. Para uma análise da Assistência Social após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, utilizamos a metodologia de revisão documental, tendo como fonte as legislações do Governo Federal referentes à Assistência Social de 2004 até 2022. As referências da legislação foram visualizadas no Sistema Gestão de Atos Normativos do SUAS, aplicando uma seleção por ano e por tipo de normativa (Leis, Decretos, Portarias e Resoluções) e buscando posteriormente suas publicações no Diário Oficial da União (DOU). Analisamos, em um primeiro momento, as leis por seu grau de importância e por induzirem as demais normativas. Após esta revisão, buscamos as normativas que organizaram os Serviços Socioassistenciais neste período por níveis de Proteção Social (Básica e Especial), seguida das normativas sobre programas e benefícios, e, por fim as que organizaram a gestão do SUAS nos dezenove anos de funcionamento do sistema. A revisão documental nos permitiu compreender os caminhos desta política, assim como identificar os limites da estratégia normativa na efetivação do Direito constitucionalmente previsto. Os documentos oficiais que organizam esta política, apresentados neste capítulo, podem ser compreendidos como um caminho metodológico e como objeto (artefatos documentais), conforme nomeia a Antropologia, para designar formas de fazer política. Sendo assim, a compreensão desses como não neutros e sim como “objetos políticos, produzidos por ações políticas e que fazem política” (César et al., 2022, p. 5). Acreditamos ainda que a revisão documental contextualizada no capítulo dois pode contribuir para facilitar o entendimento dos entraves na implementação a ser analisada a partir da perspectiva dos trabalhadores nos próximos capítulos.

No terceiro capítulo, a pesquisa se propõe a compreender o uso dos conceitos de “*acolhimento* e *escuta qualificada*” nas requisições institucionais, expressas nas normativas da Assistência Social e sua apreensão pelos trabalhadores do SUAS. É importante esclarecer que não nos referimos a todos os trabalhadores desta política pública, nos interessa especificamente aqueles trabalhadores que executam diretamente os serviços, programas e projetos nos

CRAS, CREAS, Centro Pop, Unidades e Serviços de Acolhimento, normalmente chamados de “trabalhadores da ponta” (auxiliares administrativos, cadastradores, orientador social, educadores, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, advogados, coordenadores de unidades), para distinguir daqueles que atuam na gestão (profissionais com formação de ensino médio e superior que exercem suas funções no órgão gestor da Assistência Social).

Compreendemos o trabalhador do SUAS como um ator importante, não só como executor terminal de políticas elaboradas por outros, mas como parte fundamental também na influência sobre o que é formulado inicialmente, em suas muitas possibilidades ao implementar e executar os serviços socioassistenciais. Podemos pensar esses trabalhadores como aqueles que têm um poder de discricionariedade capaz de moldar a política em seu estágio final, sendo este um caminho muito promissor nas análises sobre os serviços e benefícios entregues nas unidades do SUAS.

Consideramos fundamental a busca de novas estratégias metodológicas que sejam capazes de compreender a maneira como estas normativas e diretrizes são interpretadas e realizadas (ou não) pelos trabalhadores do SUAS. Neste sentido, no último capítulo apresentamos a justificativa metodológica para uso da literatura, apoiados pelas concepções de intervenções literárias de Bondía (2002), Petit (2019) e Barthes (2013), utilizando grupos focais segundo a concepção de Gondim (2002) e da pesquisa compreensiva de Kaufmann (2013), tendo como aporte para análise os sentidos atribuídos definidos por Gomes (1994, 2002, 2005) e Minayo (1994, 2005).

Eleitos para a leitura compartilhada os textos: *Quantos filhos Natalina teve?* de Conceição Evaristo; *Pai contra Mãe* de Machado de Assis; *A menor mulher do mundo* de Clarice Lispector; *Maria* de Conceição Evaristo; *Poemas diversos* (Bop bop contra aquela cortina, o pássaro azul, a coisa mais estranha, Incapazes de sonhar, Não pedimos misericórdia) de Bukowski; *Becos da Memória* de Conceição Evaristo; *Zaita esqueceu de guardar os brinquedos* de Conceição Evaristo; *Viagem a Petrópolis* de Clarice Lispector; *Poemas* de Hilda Hilst (Paixão e máscaras) e *Aqueles que abandonam Omelas* de Úrsula K. Guin.

Do processo reflexivo elaborado nos grupos até a produção dos resultados desta pesquisa foi feito uma análise dos resultados, inicialmente uma leitura compreensiva, o que resultou na divisão dos achados em categorias. Com a leitura compreensiva foi possível, a partir das categorias elegíveis, realizar subdivisões em núcleos temáticos, que identificaram e analisaram os sentidos

atribuídos dos trabalhadores do SUAS aos conceitos eleitos para a investigação da pesquisa. Nas análises dos dados decorrentes da divisão em categorias foi utilizado o método dos sentidos atribuídos, tendo como intenção compreender a fala dos trabalhadores do SUAS sobre acolhimento e escuta qualificada. “Esse método baseia-se em princípios hermenêutico-dialéticos que buscam interpretar o contexto, as razões e as lógicas de falas, ações e interrelações entre grupos e instituições” (Gomes, 2012, p. 2591).

Antes de iniciar o trabalho de campo, duas categorias estavam previamente definidas (escuta qualificada e acolhimento), e, as demais (processos de trabalho, usuários e limites do SUAS) foram acrescentadas a partir das interpretações das respostas dos grupos. Em relação aos núcleos temáticos, esses foram surgindo como resultados dos encontros dos grupos focais, que ao produzir respostas, novos questionamentos e inquietações ampliaram o alcance desta pesquisa, ao passo que também foi possível revelar a impossibilidade de exploração de todos os núcleos neste trabalho. Diante do volume expressivo de informações que poderiam ser analisadas em núcleos temáticos, realizamos a difícil escolha entre o importante e o relevante para o nosso objeto.

Com a certeza das limitações de toda produção acadêmica, esperamos que as reflexões nos quatro capítulos e nas considerações finais possam contribuir para as demais pesquisas da área de serviço social e políticas públicas, e, principalmente, que possa contribuir para cada trabalhador do SUAS se inspirar em ações coletivas de revisão de processos de trabalho que tenham centralidade em suas referências teórico-metodológicas e ético-políticas.

1

A Assistência Social como campo de disputas

Este capítulo busca apresentar a Assistência Social como uma política social pública que se constitui em um campo de disputas econômica, política e ideológica na sociedade capitalista com as particularidades históricas da sociedade brasileira. Na primeira parte, o foco é o debate da institucionalização dos estudos de políticas públicas e sua conceituação na sociedade moderna. Para analisar o tema política pública utilizamos as revisões de literatura realizadas por quatro autores: Souza (2006), Farah (2018), Heidemann (2010) e Marques (2013). Para o tema política social recorreremos às valiosas reflexões de Pereira (2011), Behring e Boschetti (2011) e Pastorini (1998). Seguindo a pista das análises críticas apresentadas pelos autores e entendendo a relação estreita entre a concepção de Política Social e Estado, buscamos as referências bibliográficas sobre a formação do Estado brasileiro, partindo da pungente análise histórica sobre a gênese do sistema capitalista no Brasil de Mazzeo (2015), seguida por Coutinho (2006) e sua avaliação sobre a formação do Estado brasileiro a partir de categorias da teoria marxista e finalizamos com as contribuições de Iasi (2019) e Fagnani (2017) que apresentam uma crítica contemporânea sobre os rumos deste Estado.

A escolha dos autores para este capítulo dialoga com o objetivo de analisar as especificidades da Assistência Social nos limites impostos à Política Social no capitalismo ou mais radicalmente alinhada à Pereira (2020): compreendê-la como política social capitalista instituída com critérios, crenças e moralidades capitalistas. Para as análises sobre o lugar estratégico que as políticas sociais ocupam na manutenção do sistema capitalista reprodutor das desigualdades ao mesmo tempo que, enquanto parte da seguridade social constituem o aparato de proteção social no Brasil, foi utilizado as reflexões produzidas por Brettas (2020), especialmente sobre o advento do Neoliberalismo e a financeirização das políticas sociais, sendo esta a característica mais recente da forma do Estado brasileiro gerir a proteção social.

1.1. A política pública como campo de estudo

Partindo da premissa de que a política social é tema para muitas áreas do conhecimento, que se debruçam sobre a análise e/ou avaliação da formulação e implementação de políticas públicas (Paiva, 2016; Arretche, 2013), escolhemos como caminho metodológico pesquisar a abordagem da política social como campo de estudo.

Sendo assim, Souza (2006) inicia suas análises apontando três fatores que permitiram maior visibilidade do tema política pública nos países centrais no pós-guerra, sendo eles: a necessidade de restringir os gastos públicos, novas perspectivas sobre o papel dos governos na busca do equilíbrio entre receitas e despesas no pós-guerra e a necessidade de equilibrar desenvolvimento e inclusão nos países em desenvolvimento. Deste último fator, a autora chama a atenção para a situação dos países da América Latina, o que nos aproxima de uma leitura mais coerente com a nossa realidade sócio-histórica, que muito difere dos países de capitalismo central. Entre diversos aspectos importantes do texto de Souza (2006) o que nos interessa é, principalmente, a apresentação das diversas possibilidades de análises sobre políticas públicas, das quais descrevemos brevemente para fins de melhor compreensão da Assistência Social e o lugar que ocupa na seguridade social como forma institucionalizada de proteção social no Estado brasileiro.

Segundo a autora, o interesse pelo tema política pública para fins de estudos surge nos Estados Unidos como uma ramificação dos estudos de ciências políticas, com foco sobre as ações governamentais, o que diferencia do processo europeu, onde os estudos sobre políticas públicas têm origem nos desdobramentos dos estudos sobre o Estado e suas funções. Farah (2018) também aborda o tema do surgimento dos estudos ao exemplificar a França, onde o estudo mais tradicional era sobre o tema Estado, tendo iniciado as análises sobre políticas públicas somente em 1980, vinte anos após o tema começar a ser abordado na América do Norte.

Quanto aos pressupostos analíticos na trajetória norte americana, de acordo com Santos (2006), podem ser observados três tradições de estudos, a primeira sendo o estudo das instituições, a segunda os estudos das organizações cívicas para o “bom governo” e a terceira sobre políticas públicas vinculadas a compreensão das ações governamentais. A autora identifica como

fundadores da área: H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959, 1979) e D. Easton (1965), cada um deles contribuindo em uma cadeia evolutiva de questionamentos e produção sobre o tema política pública. Na ordem, o primeiro estabelece a necessidade de diálogo entre os conhecimentos científicos produzidos e o que estava sendo executado pelos governos. O segundo apresenta a ideia de racionalidade limitada dos atores responsáveis pelas decisões sobre a coisa pública, que poderia ser resolvida com maior integração entre informações completas, tempo e busca de resultados, que poderiam contribuir com outros comportamentos mais racionais aos que tomam as decisões sobre qual caminho a política pública deve seguir. Já o terceiro questiona a racionalidade como resolução e acrescenta a importância de outros indicadores desta relação, entre eles a relação de poder estabelecida entre os vários atores “burocracia, eleições, partidos, grupos de interesses”. Desta forma, não basta aos atores terem conhecimento racionalizado das situações que envolvem as decisões sobre políticas públicas, mas tão importante quanto o conhecimento é a relação e o equilíbrio do poder em disputa nas relações entre os decisores. E, por fim, o último percebe o campo de conhecimento sobre política pública como um sistema envolvendo além dos decisores, partidos, mídias, grupos de interesse e outros que vão influenciar em todas as fases da formulação ao resultado de políticas públicas.

Como podemos observar na produção da autora sobre os pressupostos de análises de políticas públicas, os interesses expressos nos estudos de diversas áreas sobre o tema contribuem para diferentes definições com pelo menos um ponto em comum: o reconhecimento do Estado como principal ator para intervenção. Principal sim, mas não exclusivo, portanto, o tema política pública possui razões e contradições suficientes para se tornar um grande campo de análise para as ciências sociais e as ciências sociais aplicadas como, por exemplo, o Serviço Social. Nas muitas possibilidades de definição de política pública como campo de estudo, apresenta para o debate as contribuições de Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984) e Laswell (1936).

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder

às seguintes questões: quem ganha o quê, por que, e que diferença faz (Souza, 2006, p. 24).

Essas diferentes definições de políticas públicas, confirma a existência de um campo em debate contínuo, com muitas possibilidades de interpretação. Souza (2006) ao sintetizar seu entendimento sobre o tema, considerando as leituras dos atores aqui citados, vai reconhecer seu caráter multidisciplinar e holístico, por colocar em análise o governo e suas ações em várias áreas de conhecimento das ciências.

É possível apreender com os autores clássicos sobre políticas públicas citados na revisão bibliográfica de Souza que o ponto em comum entre suas definições é a ação do Estado, o que aparenta uma obviedade, porém implica um campo complexo de análises. A própria autora chama atenção para o perigo dos simplismos ao explicar as decisões do Estado por diversos atores (“grupos de interesse, grupos no poder, interesses de classes”). Neste sentido, a autora rememora a tese defendida por Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985) de uma “autonomia relativa do Estado”, entendendo que esta defesa não deixa de reconhecer as intervenções de outros atores, mas acredita que entre as pressões externas existe um espaço para atuação do Estado quanto às decisões sobre políticas públicas.

A autora sintetiza as características sobre as políticas públicas de modo ampliado, que nos auxiliam identificar a Assistência Social como política pública. Segundo ela,

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.

A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.

A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (Souza, 2006, p. 36-37).

Ainda por ser um campo de interesse de várias áreas do conhecimento, obviamente as análises de políticas públicas apresentam vários modelos para compreensão de sua formulação e execução. Santos (2006) apresenta as mais importantes: o incrementalismo, o ciclo da política pública, o modelo “*garbage can*”, as arenas sociais, o modelo do “equilíbrio interrompido”. Além desses

modelos, que servem de referência para análise de políticas públicas, a autora chama a atenção para o gerencialismo e sua inserção nas políticas públicas, principalmente as sociais, considerando a demanda em demonstrar a eficiência como forma de credibilidade das ações governamentais e não governamentais, incluindo a validação de organismos internacionais.

Vale um parêntese aqui sobre o gerencialismo diante de sua influência no Brasil dos anos 1990. O modelo gerencialista foi impulsionado por Bresser Pereira que ocupou o lugar de defesa da Reforma do Estado Brasileiro no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) via Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado no período de 1995 a 1998, além de teórico do desenvolvimentismo. Tendo como justificativa a crise econômica dos anos 1980 e o sucesso do Plano Real na estabilização da economia brasileira o autor tem uma definição da crise, como sendo essencialmente estatal:

Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política (Bresser Pereira, 1996, p. 3).

O autor defende que a administração burocrática brasileira clássica foi instituída no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa, que tinha como princípio substituir a administração patrimonialista, só tendo funcionado por um período que antecedeu mais e complexas funções para o Estado.

No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais - a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica - e de papéis econômicos - regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura, - nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado, a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade, mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania (Bresser Pereira, 1996, p. 3).

A resposta para a ideia amplamente propagada de ineficiência do Estado foi a proposta da Reforma conhecida como Plano Bresser, tendo, segundo o próprio autor (1996, p. 17), dois objetivos: facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existia um claro problema de “excesso de quadros” e tornar mais eficiente e moderna a administração pública. Para fins do

primeiro objetivo, a proposta consistia em exonerações e demissões, definição de teto dos cargos públicos, aumento do tempo e contribuição para aposentadoria dos servidores. Para atingir o segundo objetivo o autor da reforma propôs a descentralização¹ por meio de agências e Organizações Sociais (OS). O que fica registrado como principal ideia do Plano é a responsabilidade estatal direta somente de áreas consideradas essenciais, como segurança e regulamentações, sendo as demais, inclusive a produção de bens e serviços, reformadas para a execução público não estatal, devendo ser executadas por Organizações Sociais que assinam um contrato de gestão com os governos municipais e estaduais. Para os defensores da proposta essas organizações, livre das amarras burocráticas do setor público, podem garantir um serviço em melhor tempo e qualidade. Grande parte das estratégias da reforma foram praticadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso por meio das privatizações².

Observamos que os impactos das ideias de uma burocracia gerencial para a Assistência Social foram muitos, inclusive nos anos 2000, que abordaremos mais adiante. Destacamos aqui a execução de Programas, Projetos e até Serviços Socioassistenciais Tipificados³ por meio de Organizações Sociais. Tal quadro resulta em descontinuidades, não necessariamente qualidade na entrega dos serviços e principalmente vínculos precarizados dos profissionais contratados pelas organizações. Sendo assim, o que Bresser criticou como centralização com a Constituição de 1988 foi evidentemente combatido por meio da influência gerencial nas políticas públicas setoriais, aqui com destaque a Assistência Social.

Voltando às análises sobre a política pública como campo de estudo, Farah (2018) fez sua revisão bibliográfica ancorada nas leituras de Sabatier

¹ “Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira (Pimenta, 1994), alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo tempo, fortalecer o a competência administrativa do centro e a autônoma das agências e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar” (Bresser Pereira, 1996, p. 18).

² “Em relação à privatização, uma análise dos dados referentes ao período de 1990 a 2002 nos permite afirmar que 1997 e 1998 foram os anos em que mais se arrecadou com a venda/concessão das estatais (incluindo as dívidas transferidas) totalizando U\$ 65,216 bilhões arrecadados. No ano de 1997 foi vendida a Companhia Vale do Rio doce (CVRD) e feias concessões no setor de telefonia celular. Em 1998, o leilão do sistema Telebrás[...] (Brettas, 2020, p. 169).

³ Somente dois serviços tipificados tem a determinação de exclusividade de execução pelos entes municipais de forma direta, na Proteção Social Básica o PAIF e na Proteção Social Especial o PAEFI.

(1991), Muller, (2000), Skocpol, (1985) Laswell (1970) sobre o início do tema como importante para a sociologia, Simon (1972), Fischer et al., (2007), Lindblom, (1959), Marques (2013). Pela revisão literária sobre políticas públicas em Farah, é possível compreender que existem quatro vertentes sobre o estudo do tema, sendo relacionados a forma de seus estudos, sendo eles: estudos substantivos setoriais; estudos de impacto e avaliação; estudos do processo de política pública; e, estudos dos efeitos do design das políticas sobre os resultados.

Acreditamos que esta tese está inclinada à vertente dos processos, considerando que ao questionar os conceitos utilizados pela Assistência Social inscritos em seus documentos orientadores, a partir do entendimento dos trabalhadores sociais em campo, também tenciona reflexões sobre seu desenvolvimento como política pública.

Quanto às possibilidades de abordagem do tema a autora aponta cinco como principais: a escolha racional, neoinstitucionalista, cognitiva, interpretativa e argumentativa. A ideia de políticas públicas como ação estatal baseada em escolhas racionais e neutras apresentadas por Laswell, em 1970, vai influenciar as análises de ciclos de políticas. Um ciclo que inicia com a identificação do problema, passando pela definição de agenda e resultando com a proposta e implementação de uma ação do Estado que influencia as análises de políticas. A autora, porém, vai chamar a atenção para os limites desta abordagem, baseada na crítica de Simon (1972) e Lindblom (1959).

Simon foi um dos autores que primeiro destacou os limites da racionalidade no processo de política pública, chamando a atenção para a existência de limitações informacionais e cognitivas (Simon, 1972). Mas talvez se possa atribuir a Lindblom o primeiro questionamento do paradigma da racionalidade. Esse autor criticou a ideia de ciclo como uma sucessão de passos baseados na identificação inequívoca de um problema público. Na definição do problema, na escolha de uma alternativa e na formulação da política, interferem valores e a política. Além disso, o processo de produção da política não é linear e unidirecional, mas um processo incremental que envolve tentativa e erro (Lindblom, 1959), o que também “desmonta” a ideia clássica de planejamento racional, típico da racionalidade instrumental. “O processo incremental envolve ainda uma série de pequenas decisões, com a participação de diversos atores (decisores), o que exige interação e negociação, demonstrando o caráter político do processo de produção de políticas” (Farah, 2018, p. 57-58).

A abordagem neoinstitucionalista vai considerar outros elementos de influência para as análises de políticas públicas, como o papel das instituições, suas histórias, cultura e atores. Ainda na linha crítica ao racionalismo, a abordagem cognitiva defende a perspectiva das ideias, crenças e

conhecimentos nas escolhas, o que trai a ideia de neutralidade entre as opções para a ação governamental e não governamental. Já a perspectiva interpretativa vai demonstrar a importância dos “fatores subjetivos, cognitivos, narrativos e retóricos no processo de decisão”, apoiada nas análises de Roe, 1989; Roth Deubel, 2014, Farah, (2018, p. 60) argumenta que isso a aproxima da perspectiva argumentativa quando defende que as decisões são tomadas a partir não só da complexidade dos temas, mas do poder de argumentar em defesa.

Outro fator relevante para a nossa pesquisa é o questionamento sobre a centralidade da formulação. Assim, pensar que uma política está obedecendo a um ciclo de organização em que o ponto mais importante é o da formulação ignora que a implementação pode mudar o caminho dessas decisões. Pressman e Wildavsky (1984) procuraram demonstrar que a implementação transforma a política e que, portanto, a redefine e a re(formula) (Farah, 2018, p. 60).

Na síntese de Heidemann (2010), ele também apresenta, assim como Santos (2006), definições objetivas de políticas públicas de seis diferentes pensadores:

Para David Easton, a política pública é a alocação oficial de valores para toda a sociedade (1953, p. 129). Já para H. Lasswell e A. Kaplan definem política pública como um programa projetado com metas, valores e prática (1970, p. 71). E.C. Friedrich garante que é essencial ao conceito de política que contenha uma meta, objetivo ou propósito (1963, p. 70). De acordo com H Eulau e K. Prewitt define-se uma política pública como uma decisão existente, caracterizada por consistência e repetitividade comportamental tanto de quem a formula quanto também de quem a cumpre (1973, p. 465) [...] para o cientista político Thomas R. Dye, a política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer (Heidemann, 2010, p. 29-30).

Encontramos como diferencial nas análises sobre política pública em Heidemann (2010) a problematização entre política pública e política de governo ou Estado. Para este autor, quando se refere à política de Estado, o termo se difere de políticas públicas porque se refere à efetivação dos valores constitucionais. Ou seja, no caso do Brasil, seria o cumprimento às previsões da Constituição de 1988. Este debate é importante para nossa pesquisa, pois não existiu uma efetivação imediata após a previsão constitucional dos Direitos ali previstos, podemos dizer que a Constituição possibilitou o debate sobre a Assistência Social como política pública na ordem do “deve ser” e não necessariamente da ordem do “agora temos”, sendo necessário um longo processo de relação de forças e de conquistas como avanços. Porém, como

colocado por Brettas (2020), a Constituição de 1988 foi uma possibilidade de *redirecionamento*,

Estas conquistas apenas sinalizam uma mudança de rota. Sua efetivação carrega inúmeros desafios dados tanto pela nossa condição de dependência como pelo movimento da luta de classes no período subsequente. Se, por um lado, muitos dos avanços ficaram à mercê da aprovação de legislações complementares, por outro, a sua implementação requeria condições históricas e materiais que não estavam devidamente consolidadas. Em outras palavras, não se pode ter ilusões em relação ao sentido geral do texto constitucional. Como aponta Florestan ([1986] 2014, p.21), nenhuma constituição pode submeter uma sociedade de classe anômica, isto é, desorganizada de alto a baixo, ao milagre de um realinhamento mágico (Brettas, 2020, p. 226).

Nas considerações de Heidemann (2010) também encontramos a defesa de que a política pública pode ter uma perspectiva setorial, o que vai acrescentar a ela uma derivação que hoje reconhecemos como política social, a qual nos dedicaremos na próxima seção.

Ao analisar os modelos construídos para análise do Estado e suas respectivas políticas públicas pela ciência política, Marques (2013) indica a necessidade de separação da literatura em dois grandes grupos, sendo eles normativos e analíticos. O primeiro com ênfase em processos técnicos e operacionais buscando caminhos para aprimoramento, o segundo não descarta os processos normativos, mas tende a compreender sua complexidade e, principalmente, compreende os limites objetivos e teóricos das políticas públicas.

Dos modelos analíticos apresentados por Marques (2013) podemos sintetizar os seguintes: *Elitismo*, tendo como teórico expoente Harold Lasswell (1930-1970), baseado na liderança sobre as massas, acreditava em uma ciência de governo com análises do comportamento dos indivíduos e na racionalidade das decisões na produção das políticas; Herbert Simon (1947 – 1957), no mesmo caminho de análise do comportamento individual, limita a racionalidade considerando a informação e o tempo disponível para as decisões sobre as políticas; David Easton (1940-1950), compreende a política como parte de um sistema em interação com outros sistemas, aprofundando a ideia de ciclos, tendo o Estado como organizador das interações que promovem escolhas racionais.

Segundo Marques (2013), no fim dos nos 70 novas propostas de análises surgiram na ciência política, questionando a racionalidade como principal elemento de decisões e considerando outros elementos. Assim como apresentado pela revisão de Farah (2018), o precursor das novas abordagens foi

Charles Lindblom (1959), que defendia a ideia de que antes de ser racional, o processo de decisão era incremental, ou seja, não necessariamente a política pública acontece a partir de grandes decisões, mas sim pequenas, permitindo ajustamentos, o que pressupõe negociações. Etzioni (1967) vai acrescentar a esta análise que apesar das pequenas e constantes decisões serem possíveis, em determinados momentos uma nova grande decisão seria tomada, alterando “linhas e desenvolvimentos de políticas”, para depois retomar as decisões incrementais. Lowi (1964) focou nas análises das instituições responsáveis pelas políticas públicas. Em Barach e Bratz (1963) o debate é aprofundado pelo jogo dos conflitos, sejam abertos ou ocultos, e considerado ainda aquilo que não é decisão do Estado como parte deste jogo. Stephen Lukes (1974) acrescenta que em conflitos abertos definem preferências e ideologias influenciadas pelos atores destinados a tomar as decisões. Por fim, Cohen e Olsen (1972) consideram as limitações e capacidade dos Estados nas escolhas de políticas que serão capazes de executar e não necessariamente o de uma escolha puramente racional, baseada no que é relevante e/ou urgente.

Marques (2013) destaca ainda o que ele denomina como “*deslocamentos*” de análises sobre políticas públicas, um processo que dinamizou os estudos sobre o tema, tendo fortalecido as críticas sobre análises de ciclo por sua linearidade e também o surgimento de análises centradas na implementação das políticas públicas que contribuem para compreender que os executores também são formuladores, pois existe um nível de discricionariedade que permite mudanças na entrega dos serviços. Além da influência direta de grupos de interesses e de redes compreendidas, como “*redes relacionais do Estado*”, que são determinantes para as decisões. O autor também defende uma evolução no que diz respeito aos estudos de avaliação de políticas públicas, ultrapassando o modelo que surgiu no ciclo e que sempre foi pouco valorizado.

Na maior parte dos casos, esses estudos eram fortemente marcados por preocupações propositivas, já que a avaliação é a área da *policy analysis* na qual os estudos sobre políticas – investigações a respeito das ações do Estado, no sentido do foco central deste texto –, mas se confundem com os estudos para políticas – diretamente orientados para a ação (Gordon; Lewis; Young, 1993). A trajetória desde então tem sido de incorporação de maior complexidade na compreensão das políticas públicas (Marques, 2013, p. 36).

Por fim, sobre análises de políticas públicas, Marques (2013) aponta várias mudanças nos últimos anos e destaca como principal a crescente politização do processo de produção de políticas, entendidas cada vez mais como processos

complexos, atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora em constante interação com ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que as cercam, ambientes esses também construídos ativamente pelos atores. Essas mudanças e desenvolvimento das análises sobre políticas públicas é descrito pelo autor como deslocamentos e a ênfase desses deslocamentos, além do já colocado anteriormente, é o modelo neoinstitucionalista, e, entre os três, – racional, sociológico e histórico – ele destaca o histórico por entender que nesta corrente analítica, destacam os atores estatais e as instituições como elementos determinantes para as análises. Na defesa deste caminho para análise do Estado o autor afirma que

[...] a importância das instituições diz respeito ao fato de as agências e funcionários estatais terem autonomia com relação aos interesses presentes na sociedade e se constituírem como reais atores da dinâmica política, ao contrário do considerado pelas teorias da política anteriores – marxismo, teoria das elites e pluralismo. Em todas elas, as fontes de dinâmica e ação social se situavam fora do Estado – nas classes e frações de classe no marxismo, nos grupos de interesse no pluralismo e nas elites e facções de elites para a teoria das elites. Como consequência, e ironicamente, o Estado era explicado em última análise por dinâmicas externas a ele, o que o impactavam como inputs, apoios e demandas (pluralismo) ou pressão, sobre determinação estrutural e influência (marxismo e teoria das elites). A recuperação pelo neoinstitucionalismo de uma visão Weberiana de Estado trouxe a dinâmica política para o seu interior, destacando a autonomia dos atores estatais em relação à sociedade circundante (Marques, 2013, p. 38).

Importante considerar esses atores como parte do processo, mas também ressaltar esta dinâmica como parte de ambiente próprio, ou seja, o interior do Estado. Marques (2013) enumera três aspectos deste ambiente, o primeiro é a consideração da formação histórica do Estado; o segundo, os grupos que possuem agenda e diálogo com as estruturas organizacionais do Estado; em terceiro a relação entre instituições políticas e as estratégias de implementação.

Diante dos achados nas análises de Souza (2006), Farah (2018), Heidemann (2010) e Marques (2013), reafirmamos a importância do Estado enquanto protagonista, sem desconsiderar que esse protagonismo é influenciado diretamente por suas relações com instituições diversas que expressam as contradições dos interesses de classes do Brasil. Também recuperamos o encadeamento existente entre política social e as decisões econômicas, inclusive no campo internacional. No entanto, não nos escapa a perspectiva institucionalista quanto às disputas possíveis entre os atores e instituições nos processos de elaboração e execução das políticas sociais. Consideramos, assim, que entre a não hegemonia do amplo campo marxista de

análise e as possibilidades explícitas de análises neoinstitucionalista existem algumas categorias próximas de análises, que serão exploradas nos próximos pontos de análise sobre políticas públicas, especialmente na singularidade das políticas sociais.

1.2. A política social como política pública

Assim como não é simples a definição de política pública nas várias perspectivas apresentadas anteriormente, a definição de política social também tem sido um campo de intensas disputas conceituais. Pereira (2011) vai atribuir como primeiro desafio exatamente a imprecisão conceitual do tema. A autora considera que o uso do termo de forma genérica já foi observado na história, de forma nem sempre positiva, e cita as ações da Alemanha Nazista e dos estudos e intervenções sobre pobreza e raça dos Estados Unidos, ambos denominados de políticas sociais. A autora retoma as análises de Richard Titmuss, publicadas em 1981, ao compreender que a definição do termo deve considerar os preceitos científicos e éticos. Segundo este autor, ao definir políticas sociais de diferentes formas, coloca-se em debate, também, perspectivas teóricas e ideológicas conflitantes e em constante disputa.

Sobre as perspectivas teóricas, é importante lembrar a contribuição de Behring e Boschetti (2011), ao descreverem e problematizar as três correntes teóricas mais influentes na leitura de políticas sociais: o positivismo, idealismo e marxismo. O primeiro tendo como principal teórico Émile Durkheim, que defende a ideia de que os métodos das ciências da natureza podem ser utilizados para análise dos fenômenos sociais, lidos como fatos que devem ser observados de forma neutra e objetiva, sendo a sociedade um organismo social que tem como meta a coesão social, tratando como anomalia tudo o que escapa da ordem. Esta perspectiva vai impactar na ideia de política social, pois segundo as autoras, naturaliza as desigualdades e não considera possibilidades de mudanças na ordem social vigente, ao contrário, as ações serão comprometidas com sua manutenção em nome da coesão social.

[...] vemos que o positivismo é marcado por alguns axiomas: a sociedade é regida por leis naturais; pode ser estudada pelos mesmos métodos e processos das ciências da natureza; e deve ser estudada de forma objetiva e neutra. A sociologia nitidamente positivista de Durkheim incorpora essas três dimensões, o que o leva

a conclusões conservadoras, a exemplo de apontar a desigualdade social como uma lei natural e imutável e as revoluções como algo tão impossível quanto os milagres (Behring & Boschetti, 2011, p. 30).

Sobre o idealismo que “superdimensiona o papel do sujeito” representado pelos autores clássicos da filosofia Immanuel Kant e Georg Wilhelm Friedrich Hegel, cujas ideias influenciaram o mais contemporâneo Max Weber, buscará o sentido das relações a partir das intencionalidades do sujeito na história. Ao desenvolver sua leitura de mundo com a ênfase nas escolhas do sujeito, Weber vai desenvolver o conceito de tipo ideal, que permite uma leitura dos fenômenos sociais como ações racionais e intencionais. O autor também apresentou tese sobre o poder do Estado como uma forma de dominação legítima, para fins de manutenção da ordem, podendo se efetivar de forma “*legal, tradicional e carismática*”, que se desdobra em relações burocráticas e patriarcais, o que, segundo Behring e Boschetti, vai influenciar a leitura de política social como “*um mecanismo institucional típico da racionalidade legal contemporânea*” (2011, 36).

Sobre a terceira corrente, a perspectiva marxista, as autoras advogam que ao introduzir o método crítico dialético, supera-se o “*empirismo positivista e funcionalista e o idealismo culturalista*”. Ao propor uma leitura da realidade objetiva e suas contradições, esta perspectiva vai possibilitar enxergar as próprias políticas públicas como contraditórias em sua essência.

A perspectiva do método dialético materialista não é captar e exaurir todos os aspectos, caracteres, propriedade, relações e processos da realidade. É sim uma teoria da realidade e do conhecimento que se tem dela como totalidade concreta. A dialética compreende a realidade como um todo que possui sua própria estrutura (não é caótica), que se desenvolve (não é imutável, nem dada de uma vez por todas); que vai criando (não é um todo perfeito acabado, é histórica e social). Para Kosik (1986, p. 52), a totalidade concreta como concepção dialético-materialista do conhecimento do real é um processo que compreende alguns momentos indivisíveis: o primeiro é a destruição da pseudoconcreticidade (ou seja, da fetichizada e aparente objetividade do fenômeno) e o conhecimento de sua autêntica objetividade; o segundo é o reconhecimento do caráter histórico do fenômeno; e o terceiro é o conhecimento do conteúdo objetivo e do significado do fenômeno, de sua função objetiva e de seu lugar histórico (Kosik, 1986, p. 52)” (Behring & Boschetti, 2011, p. 41).

Uma vez esclarecidas as linhas teóricas que mais influenciam as perspectivas de análises sobre políticas sociais, partimos para a tentativa de sua conceituação. Retornando a Pereira (2011), identificamos a reafirmação de que a política social como um ramo da política pública, não pode ser compreendida como uma exclusividade do Estado, o público se refere, neste caso, à coisa pública, como algo de todos e para todos, apesar de ter o Estado como ator regulador não devemos confundir o público neste caso com o exclusivamente

estatal. Não sendo possível pensá-la de forma simplista, como alocação de recursos e ações para demandas da população pobre, como podemos ver nas linhas anteriores das várias linhas teóricas de interpretação de políticas públicas, baseadas na ideia de racionalidade e modelos práticos.

Sendo assim, a política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocações de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (como entendem as teorias funcionalistas). Por isso, tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe. Na realidade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória (Pereira, 2011, p. 166).

Além desta contradição expressa por Pereira (2011), há alguns elementos na política social que precisam ser lembrados aqui para a melhor compreensão das análises que se seguirão sobre a Assistência Social. Além de ser objeto de estudo, a política social possui princípios e identidade próprias para a ação/intervenção.

Como afirma Titmuss (p. 28), a política social refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins, com o concurso de meios, para promover mudanças, seja em situações, sistemas e práticas, seja em condutas e comportamentos. Isso quer dizer que o conceito de política social só tem sentido se quem a utiliza acreditar que deve (política e eticamente) influir na realidade concreta que precisa ser mudada (Pereira, 2011, p. 171).

Além das interpretações de Pereira (2011), uma importante contribuição sobre a definição de política social pode ser encontrada na obra *“A natureza do Serviço Social – Um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução”* de Carlos Montaño (1998). Nos interessa aqui as cirúrgicas análises que Alejandra Pastorini acrescenta à obra na terceira parte do primeiro capítulo com o subtítulo de *“As políticas sociais e o Serviço Social. Instrumento de reversão ou manutenção das desigualdades?”*. A autora utiliza a galeria dos principais autores do serviço social como referência, e levanta a hipótese da existência de uma relação intrínseca entre a origem da profissão e as políticas sociais, sendo as concepções desta segunda coerentes com a legitimação da profissão e com a ideia de seu surgimento.

Pastorini (1998) divide os autores em duas categorias, na primeira, aqueles que defendem a política social como uma forma de diminuição das desigualdades sociais, proporcionando melhor qualidade de vida para a

população que sofre com as consequências inevitáveis do modo de produção capitalista.

Na segunda categoria estão os autores que defendem as políticas sociais como resultantes das contradições do sistema de produção, com origens no período monopolista do capitalismo e com funções específicas de legitimação da ordem vigente, exercendo assim funções sociais, econômicas e políticas.

Autores do grupo 1

Jorge Graciarena - *As políticas sociais [...] [são] elaborações apendiculares, cuja função central é a correção, mediante a assistência social, dos efeitos malignos que produz uma determinada estratégia de crescimento capitalista (1982, p. 77).*

Rolando Franco- *A intervenção na realidade, por meio de ações (se possível, coordenadas) que destinam recursos escassos para aumentar o bem-estar da população em seu conjunto, o que em geral se atinge (principalmente) diminuindo os setores que vivem em situação de pobreza (1988, p. 65).*

Helena Iraci Junqueira - *Conjunto orgânico de diretrizes que orientam a ação governamental no que diz respeito: a) ao atendimento das necessidades básicas do homem; b) à otimização dos níveis de vida da população; c) à equalização de oportunidades; d) à adequação ou reformulação das estruturas, instituições e sistemas, com vistas a que venham a responder às exigências da efetivação da própria política. (In Batista, 1980, p. 50) (62).*

Otoni Vieira - *Conjunto de programas e medidas cujo objetivo é assegurar o bem-estar social, tal como definido por determinada sociedade, tanto a curto como a longo prazo, e que reflete certas prioridades e valores tidos como importantes para a referida sociedade (CBCISS: “Formas de consulta e as necessárias prioridades para implementar políticas sociais adequadas”, in Otoni Vieira, 1979, p. 14).*

Alcançar o bem-estar para toda a população”. E acrescenta, “é difícil definir o bem-estar social: designa uma situação, uma condição, um estado, um conjunto de medidas, capazes de proporcionar aos indivíduos e às famílias condições normais de vida e oportunidades para tornar a vida sempre mais feliz, em todos seus aspectos” (1979, p. 25).

Autores do grupo 2

Wanderley Guilherme dos Santos - *Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (1987, p. 68).*

Aldaíza Sposati - *As políticas de assistência social contêm um efeito político que compõem sua aparência e operação: emprestam uma face humanitária de bem e bondade a seus gestores e um ocultamento, pela dependência e subalternidade, à capacidade política de seus usuários. Assim, enquanto os gestores aparecem como benfeitores, “doutores caridosos”, [...], a população mecânica e burocraticamente incluída em tais serviços, transforma sua pobreza econômico-financeira em pobreza social e política (1988, p. 40).*

Vicente de Paula Faleiros - *As políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato, não são medidas boas em si mesmas, como soem apresentá-las os representantes das classes dominantes e os tecnocratas estatais. Não são, também, medidas más em si mesmas, como alguns apologetas de esquerda soem dizer, afirmando que as políticas sociais são instrumentos de manipulação, e de pura escamoteação da realidade da exploração da classe operária (1991, p. 55).*

José Paulo Netto - *O capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatas [...]. É somente nestas condições que as sequelas da “questão social” [...] podem tornar-se objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado (1992, p. 25).*

Marilda Villela lamamoto - *Do ponto de vista das classes trabalhadoras, estes serviços podem ser encarados como complementares, mas necessários à sua sobrevivência, diante de uma política salarial que mantém os salários aquém das necessidades mínimas historicamente estabelecidas para a reprodução de suas condições de vida [...]. Porém, à medida que a gestão de tais serviços escapa inteiramente ao controle dos trabalhadores [...] tendem a ser utilizadas como meio de subordinação dessa população aos padrões vigentes. Do ponto de vista do capital, tais serviços constituem meios de socializar os custos de reprodução da força de trabalho [...]. São encarados, portanto como “salário indireto” [...]. Tornam-se meio de reduzir os custos de reprodução da força de trabalho. Também são um dos meios de manutenção do exército industrial de reserva (lamamoto, 1992, p. 97).*

Alinhados às perspectivas dos autores do grupo 2, reconhecemos a contradição na implementação desta política e como sempre essa cumpriu uma função de legitimação do capitalismo no Brasil. Neste sentido, Pastorini (1998) acrescenta ao debate as funções das políticas sociais, sendo elas sociais, econômicas e políticas.

Efetivamente, se partirmos da consideração de que essas políticas públicas representam, numa dupla lógica de consenso e coerção, o desenvolvimento de três funções — uma **social** (a prestação de serviços e a transferência de recursos sociais à população carente — “redistribuição”), uma **econômica** (a desresponsabilização parcial do capitalista em relação aos custos de produção e reprodução da força de trabalho, e sua socialização) e outra **política** (a diminuição da insatisfação popular, tendendo à desmobilização e ao controle social, com o fim de obter a legitimação e aceitação do Estado e do sistema político-econômico) (Pastorini, 1998, p. 79).

Com as contribuições da autora, é possível perceber uma análise sobre políticas públicas, a partir dessas funções nas políticas sociais compreendendo-as como expressão da complexidade do tema como campo teórico até a complexidade de seus resultados como serviços para a população usuária, o desenho do Estado e o espaço ocupado pelos trabalhadores sociais que delas se ocupam.

Compreendemos, assim, que as chamadas políticas sociais no caso brasileiro, como aquelas com objetivo de respostas às contradições do sistema de produção e reprodução das relações sociais vigentes, têm se dividido em temáticas diversas como previdência, saúde, assistência social, educação, habitação, segurança alimentar e outros. Divididas de forma setorial, dificultando o vislumbre da integralidade de proteção social, algumas têm como público-alvo a população de forma geral como, por exemplo, as de habitação, previdência e educação e outras como a Assistência Social, efetivada para um público específico, chamado de “vulnerável”, um termo genérico e sedutor para designar a população pobre, sendo esta composta por muitos desempregados, na informalidade ou em trabalhos precários, com acesso a bens e serviços produzidos socialmente.

Compreendemos ainda que sua legitimação como ação política e especialmente estatal, assim como sua implementação, não é linear ou livre de disputas dos mais diversos campos de saberes e ideológicos. Diante desta análise, onde é preciso compreendê-la em sua relação histórica, o que no caso da Assistência Social tem sido fundamental para compreender os limites e constrangimentos até então vigentes. Defendemos aqui a ideia de que as escolhas que se fez e se fazem nesta política pública setorial têm uma relação direta com a formação sociopolítica da sociedade brasileira e deste Estado, afinal, como nos sinalizou Marx, não é possível ignorar o passado, é preciso compreendê-lo na tentativa de superar o que foi cristalizado por meio das tradições.

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos (Marx, 2011, p. 25).

Diante do que foi exposto até aqui sobre a complexidade do tema, não é possível prosseguir para caracterizar a política de assistência social atual sem buscar a relação entre política social e a história da formação social e econômica do Brasil, especialmente no que se refere as particularidades da formação de nosso Estado que desde sua gênese vai conformando concepções de assistência como práticas compensatórias e destinadas aos “pobres merecedores” de auxílios (Polanyi, 2012).

1.3. Aspectos históricos da política social no Brasil

Em relação a política social no Brasil, só é possível compreender sua organização atual com o conhecimento analítico de sua formação histórica, incluindo todas as peculiaridades de um país colonizado, com as características particulares dos processos que se sucederam. É na formação do Estado brasileiro que vamos encontrar as características que tornaram possíveis a potencialização da exploração capitalista e suas cruéis consequências para a população, que só possui sua força de trabalho para negociar sua sobrevivência.

Diante da nossa necessidade de compreender melhor a formação do Estado nacional recorreremos a Mazzeo (2015), que apresenta a obra *Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa*. As reflexões do autor têm como influência principal os debates do Partido Comunista Brasileiro (PCB) no período da ditadura militar, o autor disserta contribuições fundamentais⁴ para o debate desta tese. Como já afirmado é premente reflexão sobre nossa formação histórica para entendimento dos desenhos atuais da intervenção do Estado via política pública, dentre elas a Assistência Social.

Mazzeo questiona a tese de que o modo de produção do Brasil tenha sido divergente do modo de produção capitalista desde o período colonial, as leituras, que segundo o autor, interpretam o período como fora ou subsidiárias ao capitalismo, são lidas por ele como advindas de incorreções teórico metodológicas.

A América Latina esteve, desde sua gênese – da descoberta à colonização e à estruturação econômica –, dialeticamente integrada, em sua processualidade histórica, ao capitalismo: inicialmente ao capitalismo mercantil, depois ao capitalismo industrial concorrencial e, em seguida, subalternamente, à cadeia imperialista, sendo, portanto, parte integrante e constitutiva de seu desenvolvimento – quer dizer, da totalidade capitalista (Mazzeo, 2015, p. 27).

Sob a condução teórica do materialismo histórico-dialético o autor apresenta os argumentos que situam a formação do Estado brasileiro utilizando o conceito de particularidades históricas de Luckás, ao apreender as leituras do processo de desenvolvimento do capitalismo em fases mercantil e concorrencial,

⁴ Apoiado por grandes pensadores nacionais com quem dialoga na obra, como: Nelson Werneck Sodré (1978, 1979), Caio Prado Jr. (1971, 1972, 1981), Florestan Fernandes (1975, 1979), Fernando Novais (1979), Chico de Oliveira (1977), Carlos Nelson Coutinho (1968, 1977, 2000), Leandro Konder (1991), José Chasin (1978), Roberto Schwarz (1979) e Emília Viotti (1979).

sendo a colonização parte do processo e não algo anterior a ele. Portugal como futuro colonizador, já desponta no século XIV como uma sociedade com uma urbanidade em desenvolvimento e com uma produção agrícola impulsionada com trabalho assalariado. O expansionismo de Portugal e Espanha (Século XVI) é uma das características que marcam a transição do Feudalismo, sendo possível pela concentração histórica de capital, que terá nas colônias as estratégias de expansão, conforme analisado por Prado Jr. (1971).

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma aspecto de uma vasta empresa comercial [...] destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no social como no econômico, da formação e evolução histórica dos trópicos americanos [...]. Com tais elementos articulados numa organização puramente produtora, mercantil, constituir-se-á a colônia brasileira (Prado Jr., 1971, p. 14).

É nesta constituição que encontramos os elementos que fundam as relações sociais que marcam a formação brasileira num processo de conciliação e não de ruptura.

Além da grande exploração rural, os donos de terra monopolizam também a riqueza e o poder político. Os poucos homens livres, na sociedade escravista brasileira, tinham suas vidas controladas pelo latifundiário; fossem eles da cidade ou do campo, sendo que nestes últimos a pressão e a dominação pessoal do latifundiário era mais intensa. Em suma, essa base material *sui generis*, composta por aspectos europeus e nativos, marcará o pensamento dominante no Brasil durante muitos séculos. É nesse contexto histórico-social que se desenvolve a “ideologia da conciliação” brasileira, expressão de uma burguesia débil economicamente – anômala – que, para se manter no poder, concilia sempre com os interesses externos e, internamente, pauta-se pela violenta repressão das massas populares, que, em nível extremo, a escravidão encarna e expressa (Mazzeo, 2015, p. 104).

Temos assim as origens das contradições do campo político e econômico, que se expressam em uma sociedade extremamente conservadora, no sentido de manter as bases do poder e dos privilégios de classe, o que faz com que o liberalismo tenha uma interpretação diferenciada no Brasil. O autor faz referência ao avanço no capitalismo da França e da Inglaterra com a manufatura e trabalho assalariado, ultrapassando a acumulação e articulação do capital de Portugal e Espanha. Tendo como referência teórica o ecletismo, que serviu “como doutrina conciliatória e de crítica e negação do pensamento revolucionário do século XVIII, servia como uma luva ao “espírito” conservador das “elites” nacionais.” (121). Resultante desta assimilação temos as reformas sem revolução, sem ruptura com velhas formas de fazer a conciliação política para manutenção da

ordem, mesmo após o período colonial, no processo de emancipação política do país.

Ao analisar o processo de superação do antigo regime feudal na Europa para o sistema capitalista, Mazzeo (2015) rememora os conceitos marxistas de “via clássica”, “via prussiana” e “via americana” e apresenta o conceito de “via colonial” para melhor compreensão do caso brasileiro. O primeiro, “via clássica”, tem como característica o processo revolucionário burguês, que supera o Feudalismo, instituindo o modelo capitalista de produção em um movimento de total ruptura do antigo e a instauração do novo. O autor cita como exemplo a França e a Inglaterra, tendo o liberalismo como expressão ideológica. Já a “via prussiana” tem como exemplo a Alemanha, Itália e Japão, onde se mantiveram as estruturas de poder que transformaram instituições feudais em instituições burguesas com acordos conciliatórios entre as classes, apesar de manter o liberalismo como expressão teórica, quando a transição acontece sem revolução este vai adquirir outra função.

O liberalismo é revolucionário quando a burguesia tem de pôr abaixo os entraves feudais que restam para sua plena ascensão. Por outro lado, é refreador do processo revolucionário e torna-se conservador, quando esses entraves são eliminados através de reformas “pelo alto” e pactos com a antiga nobreza, que se transfigura em “burguesia titulada” ou, ainda, com a tomada do poder e a eliminação do que lhe ameaça o poder. Esses elementos nos dão o real caráter e os limites do liberalismo, ainda quando em seu momento revolucionário [...].

No caso prussiano, o processo conciliatório pôde excluir as massas, porque não houve a revolução e, dessa forma, a noção de Estado aparece não como a representação do poder popular, mas como a de um espírito comum, *volksgeist*, imanente à nação alemã (Mazzeo, 2015, p. 135).

No terceiro modelo, definido por Lenin como “*via americana*”, o autor pondera que existe uma especificidade norte americana que difere dos processos nas demais colônias do continente, permitindo classificá-la como “via americana”, não sendo este um modelo para os países da América do Sul. Nos Estados Unidos, a forma de colonização permitiu uma intensa comercialização dos burgueses com os países da África e Caribe, fortalecendo assim uma burguesia nacional que por meio de um processo revolucionário, rompeu com as estruturas da colonização. Segundo o autor, uma ruptura “*que se consolida não na Guerra de Independência (1776-1783), mas quase um século depois, isto é, na Guerra Civil (1861-1865)*”.

Já o caso do Brasil temos como referência teórica de transição a “Via prussiana”, que acrescida da particularidade histórica ganha uma definição

particular desenvolvida por Chasin⁵ (1978) chamada de “*via colonial*”, dialogando com as reflexões de Caio Prado Jr. a respeito das especificidades do caminho do capitalismo brasileiro no período da colônia.

Ao estudarmos as análises sobre o processo de desenvolvimento capitalista, no contexto de sua historicidade concreta, percebemos que limitar a “via” brasileira à situação prussiana é desconsiderar o fato concreto de ser colônia, com todos os seus desdobramentos histórico-objetivos. Nesse sentido, aproximamo-nos do conceito “via colonial”, desenvolvido por Chasin, que releva ao patamar devido à concretude do extrato colonial da formação social brasileira. No entanto, considerações devem mediar essa polêmica que, antes de ser mera questão “retórica”, apresenta-se como elemento conceitual da maior importância, no sentido de se alcançar, da maneira mais próxima possível, os determinantes ontológicos do “ser social” Brasil (Mazzeo, 2015, p. 138).

O autor utiliza o conceito de *via colonial* para pensar a transição brasileira, considerando o intenso comércio internacional durante o período colonial com produtos como açúcar, algodão, arroz, pecuária que concentrou capital que posteriormente foi investido na produção do café. Este processo de acumulação tardia de capital e exclusão da população da construção de um novo modelo de produção evidencia as características da via prussiana, porém, deixar de mencionar que tudo ocorre enquanto território colonizado deixaria uma parte fundamental da análise descoberta. Outro aspecto que difere o Brasil de uma via prussiana pura é o fato de a ideologia dominante no período ser a do mercantilismo português e a incoerência da escravidão com os ideais liberais. O que vai acarretar uma absorção limitada do liberalismo no período, sendo este adotado na economia com os ideais de liberdade e igualdade *restrita aos que possuem terras, escravos e dinheiro*.

Percebemos, dessa forma, que a base real da formação social escravista do Brasil desautoriza o liberalismo e a revolução em sua configuração clássica. Essa especificidade, determinada por tal concretude, não deixaria de gerar um Estado à sua imagem e semelhança. Um aparelho estatal de onde se despregue a violência e o favor deletério, para manter intacta sua estrutura fundamental, com as massas populares (escravos e homens “livres”) sempre fora do cenário político. Uma estrutura, enfim, que permitia até golpes e contragolpes constantes entre as facções dominantes sem alterações, no entanto, em seu aspecto basilar (Mazzeo, 2015, p. 146).

Nesta perspectiva de manutenção da ordem sem a participação do povo, o autor refere-se às estratégias de apresentação de D. Pedro como “vontade nacional”, a instituição do poder moderador e, no segundo reinado, o golpe da maioria do Imperador, que caracterizará o bonapartismo em território

⁵ CHASIN, José. *O integralismo de Plínio Salgado*. São Paulo, Ciências Humanas, 1978.

nacional. O bonapartismo aparenta “um poder “imparcial”, acima das contradições de classes” (Mazzeo, 2015, p. 150), que visa a estabilização interna. Segundo as análises do autor, o bonapartismo garantiu o pleno desenvolvimento da burguesia e das forças produtivas na França e na Alemanha, já no Brasil as consequências foram a manutenção do escravismo, a economia nos moldes coloniais e o enfraquecimento da burguesia.

Assim, a “modernização” do Brasil, com relação ao contexto mundial do capitalismo, é realizada com o objetivo de manutenção dos fundamentos coloniais de sua organização produtiva, na medida em que a burguesia agroexportadora articula-se com a burguesia industrial britânica. Diferentemente dos processos bonapartistas clássicos há o processo brasileiro, não só a conciliação com a estrutura produtiva colonial, mas também uma conciliação onde a burguesia brasileira cede seu poder econômico para manter o poder político, que, diga-se de passagem, terá sua autonomia nos limites impostos pelas potências industriais europeias, agora em processo acelerado rumo ao imperialismo, de cuja cadeia o Brasil será um dos elos débeis (Mazzeo, 2015, p. 152).

Por fim, o autor classifica o bonapartismo brasileiro como *bonapartismo-colonial*, na medida que em se instaura uma sociedade autocrática sem uma burguesia capaz de revolucionar as formas de subordinação ao capitalismo central, com o agravante de ver a *massa de trabalhadores como ameaça* à manutenção da divisão e privilégios das classes.

Para esta tese, conhecer o lugar do Brasil no processo de acumulação primitiva do capital e compreender as relações de conciliação que não permitiram a ruptura com os antigos padrões conservadores, nos possibilita reconhecer alguns entraves na consolidação de um Estado capaz de promover políticas sociais para as massas trabalhadoras que garantam de fato uma mudança nas condições objetivas de vida, podendo resultar em formação política reivindicatória de justiça. É certo que existe um longo processo para a implementação de ações estatais e de movimentos de reivindicação popular que não nos permite fazer a comparação dos períodos sem as devidas mediações teóricas e metodológicas, mas os fundamentos estão aqui.

Faoro (2001), sob perspectiva teórica Weberiana, dialoga com Mazzeo (2015) no que se refere a manutenção da ordem política brasileira, e aponta este o elo de continuidade em diferentes períodos de nossa história.

De Dom João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado — o capitalismo político, ou o pré-capitalismo —, centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e

fundado na liberdade do indivíduo — liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi (Faoro, 2001, p. 866).

Sobre “*ser assim porque sempre foi*” como colocado por Faoro (2001), Francisco de Oliveira (2012) no ensaio *Jeitinho e Jeitão – Uma tentativa de interpretação do caráter brasileiro*⁶, vai seguir as pistas de Norbert Elias sobre o caráter Alemão para tentar desvendar o caráter brasileiro. Vai apontar as contribuições de Gilberto Freyre⁷, Evaldo Cabral de Mello⁸, Sérgio Buarque de Holanda⁹, Caio Prado Júnior¹⁰, Antonio Candido¹¹ como insuficientes para entender o caráter brasileiro, na medida em que esses autores deixaram de implicar as consequências de nossa história na formação dos costumes e relações sociais do povo brasileiro. Para Oliveira (2012), o caráter brasileiro foi forjado pela burla, esta realizada pela classe dominante, que nunca deixou o poder e com “jeitinhos e jeitões” moldaram a sociabilidade brasileira.

[...] a burla é uma forma de adotar o capitalismo como solução incompleta na periferia do sistema. Incompleta porque o capitalismo trouxe para cá a revolução das forças produtivas, mas não as soluções formais da civilidade. As classes dominantes então “se viram”, dão um jeitinho para garantir a coesão de um sistema troncho e, *comme il faut*, a exploração [...].

Nascido inicialmente das contradições entre uma ordem liberal formal e uma realidade escravista, o jeitinho transformou-se em código geral de sociabilidade (Oliveira, 2012, n.p.).

O autor vai citar como estratégias para efetivação desta burla, as capitanias hereditárias (jeitinho), a transferência da Capital do Rio de Janeiro para Brasília no período Kubitschek (jeitão), candangos na construção de Brasília (jeitinho), importação da mão de obra branca e não assimilação dos escravizados libertos ao trabalho assalariado (jeitão), o trabalho informal estrutural (jeitinho), relações de escravos domésticos com os senhores (jeitinho), legislação trabalhista de Vargas (jeitão), Lei do Ventre Livre e Lei dos Sexagenários (jeitinho). Para Oliveira (2012), o que vai marcar as relações no

⁶ Revista Piauí. Ed. 73. Ano 2012 acesso: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/jeitinho-e-jeitao/>

⁷ *Casa Grande & Senzala*.

⁸ O Nome e o Sangue: uma Parábola Genealógica No Pernambuco Colonial e O Negócio do Brasil: Portugal, Os Países Baixos e o Nordeste, 1641-1669.

⁹ Raízes do Brasil.

¹⁰ História Econômica do Brasil e Formação do Brasil Contemporâneo.

¹¹ “Dialética da malandragem”, ensaio sobre *Memórias de um Sargento de Milícias*.

Brasil é o jeitinho, uma forma de “burlar as regras”, fazendo menção, em tom irônico, ao modelo de liberalismo europeu.

Mais que uma característica sociológica, na mediação para nosso objeto de pesquisa, esse jeitinho é concretude diária. Sendo assim, há o jeitão de instituir uma política pública de Assistência Social que em sua escrita garante as seguranças sociais e tem o jeitinho na forma de execução pelos entes federados, que não a realiza enquanto proteção social.

Já sob a perspectiva sociológica marxista, Coutinho (2006) vai apresentar três paradigmas na literatura para explicar as transformações do Estado nacional, a primeira é inspirada em Lênin e sua teoria da *Via Prussiana*, em que não havendo via clássica de transição do feudalismo para o capitalismo, ocorre um arranjo que mantém a ordem vigente com novos elementos que permitem o fortalecimento do Estado e apagamento da sociedade civil. O segundo paradigma utilizado pelo autor é a *Revolução Passiva*, elaborado por Gramsci, onde ocorre uma conciliação da velha ordem com a nova, acarretando mudanças, porém mantendo os elementos de dominação da primeira, também neste não existe espaço para a ampla participação popular. No terceiro paradigma, valendo-se do conceito de *modernização conservadora*, Moore Jr. (1985) explica, nas interpretações de Coutinho (2006, p. 175) “a conservação de várias características da propriedade fundiária pré-capitalista e, conseqüentemente, do poder dos latifundiários, o que resulta do fato de que a ‘moderna’ burguesia industrial prefere conciliar com o atraso a aliar-se às classes populares”.

Para exemplificar que no Brasil esses paradigmas são válidos para explicar em parte a organização social e política, Coutinho (2006) cita o fato do primeiro imperador do país ser o filho do rei de Portugal e, no período pós ditadura, o primeiro presidente civil pertencer ao partido que sustentou a ditadura. Desta forma, o autor fortalece a tese de que existe uma lógica de continuidade da velha ordem transvestida de novidade nas passagens de fases da história do Brasil. Este cenário vai implicar em uma dificuldade maior de incorporação das demandas das classes trabalhadoras, considerando ser este um ator alijado dos maiores processos de decisão política. A essa análise também pode ser acrescentado o agravante do longo período de economia brasileira sustentada pelo trabalho escravo, como colocado por Behring e Boschetti,

Não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias, sua constituição em classe para si, com partidos e organizações fortes. A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira metade da década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislações voltadas ao mundo do trabalho (Behring & Boschetti, 2011, p. 79).

Alinhado às perspectivas de Coutinho (2006), Iasi (2009) apresenta cinco teses sobre a formação social brasileira, que nos auxiliam na reflexão sobre os limites das políticas sociais, sendo essas pensadas e implementadas dentro dos limites da correlação de forças entre Estado e Sociedade Civil. A primeira tese apresentada é a de que a *via prussiana*, determinou a organização política brasileira, mantendo os aspectos da antiga ordem social, possível pelas alianças entre as oligarquias e as novas formas de ordem burguesa, causando um aprofundamento da exploração do sistema capitalista em um país que atende os critérios de dependência econômica. Neste sentido, o que caracterizou a redemocratização foi a continuidade de grande parte dos atores e suas práticas do período ditatorial.

O que poderia ser um processo de transição pós ditadura para uma democracia forte com a participação efetiva da sociedade civil foi, segundo o autor, convertida em uma *democracia de cooptação*¹² como forma de produzir o consenso necessário para manutenção da ordem. Nesta produção de consenso esteve presente novos aspectos da coerção do Estado burguês o que resultou em necessidades de atualizar nossa leitura sobre o Brasil.

Essa hipótese nos leva a redefinir aspectos importantes sobre o Estado no Brasil. Ainda que a forma tenha se alterado no período, de uma ditadura para um chamado Estado democrático de direito, o Estado burguês soube combinar, aprimorar e fortalecer tanto os aspectos de busca de formação de consenso momentâneos, como os instrumentos antigos e novos de coerção. Essa constatação nos leva a reafirmar em um novo patamar o conceito gramsciano de hegemonia como síntese entre coerção e consenso, e não como o trânsito de um aspecto ao outro (Gramsci, 2007, p. 95; Iasi, 2017). O que vimos no período que se encerra é um trânsito da forma abertamente autocrática para um Estado de direito e sua reconversão em formas híbridas que reapresentam a autocracia burguesa sob a formalidade do ordenamento jurídico burguês (Iasi, 2019, p. 421).

A segunda tese defendida é de extrema importância para desmistificar a ideia de que a nossa atual forma de organização política é resultado exclusivo da formação histórica, que não seguiu a cartilha das nações desenvolvidas e

¹² Conceito apresentado por Florestan Fernandes em 1976 como uma forma de Democracia dentro da autocracia que desmobiliza as pressões das classes, ao produzir o consentimento das mesmas.

independentes gerando instituições fortes, incluindo as de proteção social. Segundo o autor, “a materialidade da forma política e do Estado burguês é determinada pela natureza capitalista, monopolista e imperialista da ordem mundial contemporânea”, e que, no caso brasileiro, essa verdade ficou escamoteada pelo período de democracia cooptada, porém os acontecimentos dos últimos seis anos no país¹³ deixam esta tese de não desvinculação, ou melhor, a subordinação, do Estado local à ordem do Capital monopolista, devidamente explicitada.

Sabemos que a ordem monopolista havia imposto uma nova forma do Estado burguês a ela associada (Netto, 2006) que implicava assumir tarefas direta e indiretamente econômicas a serviço da garantia das condições de manutenção das relações que estão na base das relações sociais que permitem ao capital manter seu processo de valorização. Outro aspecto, não menos relevante, é que esse Estado tem que garantir as condições de legitimação da ordem em que se sustenta, daí o desenvolvimento das chamadas políticas públicas ligadas à reprodução da força de trabalho. Ora, o capital monopolista altamente desenvolvido na fase atual não pode prescindir dessas funções, ao mesmo tempo em que suas consequências naturais solapam a legitimidade da ordem burguesa junto ao conjunto dos trabalhadores e da enorme superpopulação relativa que produz como inevitabilidade. A ordem econômica e seus nexos com a forma política atual é uma resultante dessa contradição: precisa garantir as condições de relações sociais e formas de propriedade que geram um grau de exploração que solapa as condições mínimas de legitimidade da ordem em que se fundamentam (Iasi, 2019, p. 424).

Como resultante deste processo, o autor vai diagnosticar um aumento da concentração da riqueza, ao mesmo tempo em que se operava as ações de enfrentamento a pobreza, o que, a princípio, pode parecer contraditório, é parte da forma que o capitalismo monopolista operacionaliza a exploração em países de economia subordinada. Para o autor, a democracia de cooptação praticada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) no período de 2003 a 2015 contribuiu para o aprofundamento desta forma de operacionalizar o Estado burguês, ao produzir consenso, e, em alguma medida, desmobilizar os movimentos de massa. O que para a política social é emblemático, como na política de Assistência Social que vai ganhar institucionalidade exatamente neste período.

¹³ Após o golpe de 2016 a economia brasileira se manteve subordinada a acordos comerciais que enfraqueceram a posição do país no cenário internacional, além de instituir reformas internas como a previdenciária e trabalhista, aliado ao parco investimento nas políticas sociais, justificada pelo teto de gastos.

Já na terceira tese, o autor vai afirmar que a *“luta de classes e a “questão social” assumirão uma nova forma e se desenvolverão em um cenário qualitativamente distinto.”* (2019, p. 425) Ao retomar o termo democracia de cooptação, de Florestan Fernandes (1976), Iasi (2019) aponta para outros conceitos correlatos como a conciliação de classes e um pacto que durou pouco mais de uma década com os governos petistas no executivo federal. Considerando que este pacto garantiu a hegemonia do capital ao produzir o consenso, podemos afirmar que as políticas sociais do período podem ser vistas como ferramentas para este fim, sem desconsiderar que também representam ganhos para a classe trabalhadora.

O autor vai reafirmar que o movimento histórico demonstra que manter a democracia é uma possibilidade real, desde que não ameace a ordem econômica vigente. Porém, ele também pondera que no caso do Brasil de 2016 essa ameaça não era real e, ainda assim, assistimos a retomada da autocracia como caminho para intensificação da coerção de um sistema de exploração da classe trabalhadora e do aumento da concentração de riquezas e suas desigualdades sociais resultantes. O mais grave desta situação é que o sistema captura ideologicamente a classe trabalhadora. É válido lembrar que o artigo de que estamos comentando é do ano de 2019 e já alertava contra os perigos que ficaram muito claros na disputa eleitoral de 2022 onde, apesar da vitória do Partido dos Trabalhadores com pautas de retomada das medidas de proteção social e geração de empregos, o candidato derrotado da extrema direita recebeu 49,1%, que, segundo os analistas, foi a disputa mais acirrada para presidente da república¹⁴.

Não devemos subestimar o papel de inúmeros aparatos privados de hegemonia da ordem que realizam com sucesso essa mediação entre os valores interiorizados de uma ordem como consciência imediata e os interesses dominantes em luta por sua supremacia. Aqui se destacam as instituições religiosas, notadamente a rede de igrejas evangélicas, os meios de comunicação de massa, a persistência de formas de família e comportamentos morais, assim como o papel de uma rede de instituições com grande poder econômico e enraizamento social, como ONGs, fundações etc. (Iasi, 2019, p. 429).

¹⁴ “Luiz Inácio Lula da Silva (PT) venceu o segundo turno das eleições para presidente com 50,9% dos votos, contra 49,1% de Jair Bolsonaro (PL). Após mais de sete horas de apuração, o ex-presidente conseguiu 60,3 milhões de votos, contra 58,2 milhões do atual presidente, uma diferença de 2,13 milhões. O resultado superou o pleito de 2014 como o mais disputado da história do Brasil. Na ocasião, Dilma Rousseff (PT) obteve 54.501.118 de votos (51,64%), contra 51.041.155 (48,36%) do candidato derrotado Aécio Neves (PSDB).” (Matéria de O Globo — Rio de Janeiro) Link de acesso: <<https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/com-9999percent-das-urnas-apuradas-lula-vence-bolsonaro-com-21-milhoes-de-votos-de-vantagem.ghtml>>.

Em sua quarta tese, Iasi (2019, p. 430) afirma que “*a consolidação da sociedade civil burguesa nos coloca em um novo patamar, no qual a luta por direitos (que caracterizou o ciclo que se encerra) é substituída pela aceitação de garantias sociais mediadas pelo mercado.*” Neste ponto do texto, ao colocar o papel do Estado de provisão de proteção social subordinado à ordem do capital financeiro, o autor vai resgatar o debate pela disputa do fundo público, que implica diretamente na organização das políticas sociais, que fica mais evidente nas políticas de Previdência, Habitação, Educação, Assistência Social e Saúde. Operando a disseminação da ideia de que os serviços públicos são ineficientes, tem-se o terreno propício para as privatizações e os serviços executados via mercado, transformando direitos em consumo.

O resultado desse processo é a reconversão da lógica de “direitos” por políticas compensatórias, fragmentadas, focalizadas e refilantropizadas (Iamamoto, 2008). Tal postura permite ao poder público saciar os interesses do capital monopolista e financeiro e, com o pouco que sobra, centrar sua atenção no atendimento pontual e focalizado em direção aos efeitos mais agudos da miséria absoluta, ainda assim se tal iniciativa for potencialmente possível de contribuir de alguma forma com o processo de valorização ou reprodução do capital fictício (Iasi, 2019, p. 431).

Na quinta e última tese, o autor alerta para o papel que o serviço social, como profissão, pode ter como possível legitimador do que até então foi apresentado. Mesmo sendo uma profissão que expressa um projeto político que tem como horizonte uma sociedade livre da opressão. O autor vai chamar a atenção para o espaço ocupacional onde a contradição é mais flagrante, o espaço de atuação nas políticas sociais.

A centralidade dos diferentes espaços sócio ocupacionais onde opera o profissional do campo tem sido as chamadas políticas públicas, que são a expressão da luta entre os interesses das classes e diversos segmentos que constituem a sociabilidade burguesa, isto é, ainda que expressem as necessidades de legitimação da ordem burguesa e das tarefas de reprodução e controle da força de trabalho (Netto, 2006), expressam também os interesses e as necessidades da classe trabalhadora em toda sua diversidade. Isso implica afirmar que, sem desconsiderar seu caráter de ser uma profissão da ordem burguesa (aliás como todas, incluindo aí o professor crítico remunerado pelo Estado e o revolucionário profissional sustentado pelo fundo partidário), o assistente social podia operar uma política de direitos e acesso a bens e serviços no sentido de constituição da classe em seu contínuo processo de formação de uma classe em si e trânsito para uma classe para si (o que necessariamente vai além do espaço sócio ocupacional do campo do Serviço Social) (Iasi, 2019, p. 433).

É possível, segundo esta tese, que a profissão seja parte da gestão da precarização do acesso a serviços através de ações públicas menos identificadas como “direitos” e mais direcionadas a ações focalizadas de controle

e minimização dos efeitos da miserabilidade absoluta (Iasi, 2019, p. 433). Obviamente o autor declara a não intenção de responsabilização isolada de uma profissão, mas chama atenção para uma possibilidade de leitura das políticas sociais como instrumentos de legitimação e do consenso da ordem capitalista, lembrando que são os lugares com maior ocupação sócio profissional do Serviço Social. Voltaremos a este debate, quando aprofundarmos o debate sobre os trabalhadores do SUAS, que não se restringem ao Serviço Social, mas é composto atualmente por diversas categorias profissionais que se encontram na institucionalidade limitada de uma política setorial dentro das configurações tão bem explicitadas por Iasi.

Nesta relação entre formação social brasileira, incluindo a instituição de política sociais, é importante esclarecer sempre as ações como expressão das contradições históricas aqui já colocadas. Desta forma, apesar de recorrermos a uma apresentação cronológica das políticas sociais como estratégia didática, não podem ser simplificadas como um processo linear evolutivo. Em cada período de nossa história temos entraves, avanços e retrocessos, governos democráticos e ditatoriais, crises econômicas internacionais e internas, disputas ideológicas e partidárias, descontinuidades de projetos e outros.

1.3.1. Aspectos políticos institucionais da política social no Brasil

Até a Proclamação da República não há registro de legislações sobre políticas sociais, sendo reconhecido pela historiografia que as primeiras legislações surgem a partir de 1889, direcionadas aos Direitos trabalhistas, não de todos os trabalhadores, considerando que, segundo Castelo (2020), a formação do operariado brasileiro se deu em uma relação muito próxima da escravidão, que nunca foi reparada, sendo naturalizado¹⁵ o tratamento dado aos escravizados.

Vivenciamos o aparecimento de combinações de exploração de classes baseadas em métodos de coerção econômica e extra econômica. O trabalho escravo coexistiu com o trabalho livre em diversas regiões do país e setores econômicos. A coexistência entre modos de produção na formação econômico-social brasileira ia muito além do campo: estava presente no artesanato e nas manufaturas nascentes dos centros urbanos. Escravos e operários conviveram e viveram -

¹⁵ Sobre esta naturalização do tratamento dado aos escravos, a análise de Juremir Machado da Silva na obra *Raízes do conservadorismo brasileiro*, sobre as manchetes de jornais, discursos políticos e textos literários do período é primorosa.

juntos, mas de maneira desigual - a opressão, a alienação e a exploração nos mesmos postos de trabalho e locais de moradia. Há um amálgama entre a escravidão e o trabalho livre (que anos depois se transformaria em assalariado) na formação do proletariado brasileiro, que tem suas raízes sociais nos indígenas, negros e imigrantes europeus (Vinhas, 1970, p. 128). E mais: escravos e trabalhadores livres lutaram juntos, no fazer-se da classe trabalhadora brasileira, contra o então decadente escravismo e o nascente capitalismo dependente (Castelo, 2020, p. 20).

As primeiras legislações estarão assim, vinculadas a setores de trabalho fundamentais para a economia agroexportadora, privilegiando as frações da classe trabalhadora envolvidas nesta produção como os ferroviários e funcionários da imprensa nacional (1889 – direito a férias de 15 dias e pensão), funcionários do Ministério da Fazenda (1890 – direito a férias de 15 dias e pensão), e, em 1892, os mesmos direitos são garantidos aos marinheiros.

A formação dos primeiros sindicatos (rurais 1903 e urbanos 1907) cria condições de novas reivindicações e em 1911 regulamenta a jornada de trabalho em 12 horas e, em 1919, a regulamentação do acidente de trabalho. Ainda na lógica de criação de legislações específicas para categorias e não para o conjunto de trabalhadores, em 1923 é criada a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para ferroviários e marítimos e em 1926 o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAPs) dos funcionários públicos, sendo esse a gênese da atual Previdência Social. Os IAPs serão expandidos a partir de 1930 com coberturas para doenças, velhices, invalidez e mortes. Em 1930 é criado o Ministério do Trabalho e instituído a carteira de trabalho que marca tradicionalmente a identidade do cidadão trabalhador e merecedor de assistência, e neste período com o agravante de não ser todos os trabalhadores, mas aqueles reconhecidos pelo Estado como tal de acordo com o setor de produção. Só vai ser possível alterar esta leitura em 1943, com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e a unificação de Direitos acontece em 1960, com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Brettas (2020) destaca a CLT como medida estratégica de acumulação capitalista,

como forma de contornar o avanço do pauperismo e a precarização das condições de vida e de trabalho, e garantir um ambiente favorável para a acumulação capitalista, o Estado passa a construir ferramentas de controle das relações de produção. Dentre as medidas adotadas, a regulamentação das leis trabalhistas em 1943 foi a mais importante, tendo contribuído para preparar as condições para o avanço do desenvolvimento capitalista da década seguinte. A definição destas leis garantia a formação de um exército industrial de reserva composto, principalmente, pelas pessoas que saíam do campo em busca de melhores condições de trabalho nas cidades – dado que o salário era, sem dúvida, superior ao do campo – e também contribuía para o rebaixamento do preço pago pela força de trabalho urbana [...] A definição de um salário-mínimo, apesar de ser uma

resposta às demandas da classe trabalhadora, operou como um importante instrumento a serviço da burguesia em ascensão, pois igualava a remuneração de trabalhadores com diferentes níveis de qualificação, evitando o pagamento de melhores salários para algumas categorias mais especializadas (Brettas, 2020. p. 109).

Como pode se observar, as primeiras intervenções estão relacionadas a proteção dos trabalhadores de áreas fundamentais para a produção, especialmente nos primeiros períodos da industrialização totalmente voltada para o mercado externo.

Uma característica que marca as ações de proteção social divididas entre aquelas vinculadas ao trabalho formal e as que são voltadas para os que, por razões de faixa etária, deficiência ou desemprego, estão fora da proteção. Esta divisão também é marcada pela estigmatização dos que recorrem à proteção social fora do mundo do trabalho, sendo vistos como os que fracassaram. Lembrando que a ideia de “pobres merecedores da intervenção protetiva e não merecedores” é uma referência anterior às modernas políticas sociais. Polanyi (2012) apresenta uma abordagem histórica desta perspectiva em sua obra *A grande transformação*, de 1944, no período de regulação da Lei dos Pobres na Europa. Segundo o autor, existia uma definição que incidiu diretamente na disputa entre medidas de proteção tendo como argumento o “direito de viver” e as medidas que pretendiam instituir mão de obra com disponibilidade para as condições de trabalho.

Assim, “pobre” era praticamente sinônimo de “povo comum”, (dificilmente um mercador bem-sucedido deixava de adquirir alguma terra, uma propriedade fundiária). Daí o termo “pobre” significar todas as pessoas que passavam necessidades e o povo em geral, se e quando sofriam necessidades. Naturalmente isto incluía os indigentes, mas não apenas eles. Os velhos, os enfermos, os órfãos deviam receber cuidados numa sociedade que proclamava haver lugar para qualquer cristão no seu âmbito. Acima de todos, porém, estavam os pobres capacitados, a quem poderíamos chamar de desempregados, presumindo que poderiam ganhar a vida com seu trabalho manual, se pudessem encontrar empregos. A mendicância era severamente punida; a vagabundagem era uma ofensa capital, em caso de reincidência (Polanyi, 2012, p. 94).

Não é exagero afirmar, após a leitura de Polanyi, que essa disputa ideológica que resultou em legislações conflitantes entre proteção e coerção dos pobres se mantém ainda hoje, com outras mediações, mas com o argumento principal de que são merecedores àqueles que, apesar das dificuldades, buscam uma forma de sobrevivência por meio do trabalho ainda que degradante, e rejeitam as ações compensatórias das políticas sociais

Voltando ao Brasil, que sofreu influência direta dos modelos de proteção social europeus do século XIX, como, por exemplo, o modelo de seguro Bismarckiano da Alemanha, em relação à proteção à saúde, foi criado em 1930 o Ministério da Saúde, o acesso à saúde até então era por meio dos IAPs e, sendo assim, ficava de fora das ações de proteção à saúde toda a população que não estava formalmente vinculada ao trabalho. Em 1937 é criado o Departamento Nacional de Saúde responsável pela saúde pública de uma forma mais abrangente por meio de campanhas sanitárias.

No que diz respeito a proteção à infância, a primeira legislação é de 1891 que regulamentou o trabalho infantil, e trinta e seis anos depois (1927) é aprovado Código de Menores¹⁶ que se refere às crianças como abandonados, libertinos, vadios e outros, caracterizando assim, a ideia dos legisladores da época sobre a infância pobre.

Art. 61. Si menores de idade inferior a 18 annos forem achados vadiando ou mendigando, serão apprehedidos e apresentados a autoridade judicial, a qual poderá. I. Si a vadiagem ou mendicidade não fôr habitual: a) reprehendol-os os entregar às pessoas que os tinham sob sua guarda, intimando estas a velar melhor por elles; b) confial-os até A idade de 18 annos a uma pessoa idonea, uma sociedade em uma instituição de caridade ou de ensino público ou privada. II. Si a vadiagem ou mendicidade fôr habitual internal-os até a maioridade em escola de preservação. Paragrapho único. Entende-se que o menor vadio ou mendigo habitual quando apprehendido em estado de vadiagem ou mendicidade mais de duas vezes. Art. 62. Si menores de idade inferior a 18 annos se entregam a libertinagem, ou procuram seus recursos no (ilegível) ou em traficos ou occupações que os expõem a prostituição, á vadiagem, á mendicidade ou á criminalidade, a autoridade policiaí pode tornar uma das medidas especificadas no artigo antecedente, conforme a circumstancia de se dar ou não habitualidade (Decreto nº 17.943-a de 12 de outubro de 1927).

Em 1941 o código ganha mais força para execução das ações previstas com a criação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), assim como em 1965, com a criação da Fundação Nacional para o Bem-Estar do Menor (Funabem) em 1965. O reconhecimento de crianças e adolescentes como seres em desenvolvimento e que, portanto, precisam de prioridade nas ações de proteção social de todas as políticas públicas só será realizado em 1990 com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), resultante da luta de vários movimentos sociais.

No campo da Assistência Social, a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, originalmente pensada para apoiar a família dos soldados brasileiros na Segunda Guerra Mundial é tida como primeira iniciativa

¹⁶ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>.

federal que articulou ações de Assistência Social, vinculando a instituições privadas/filantrópicas e primeiras-damas em todo Brasil, marcando assim a área como benemerência por um longo período de nossa história.

Neste processo não linear, existiu um período da historiografia das políticas sociais no Brasil que foi mais lento que o usual, Behring e Boschetti (2011) interpretam esta lentidão como parte de um processo de disputas políticas partidárias e instabilidades que culminaram com a Ditadura de 1964.

A instabilidade institucional do período – da qual o suicídio de Vargas (1954) e a renúncia de Jânio Quadros (1961) e o próprio golpe militar de 1964 que depôs João Goulart, são exemplos paradigmáticos – dificultou consensos em torno de um projeto nacional, em que se incluía o desenho da política social. Assim, esse período ficou marcado pela expansão lenta dos direitos, que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da era Vargas. No dia 31 de março de 1964, o dilema, presente na situação de crise de hegemonia, entre o projeto nacional-desenvolvimentista que, com apoio do PCB, propunha as chamadas reformas de base – o que incorporava o incremento das políticas sociais -, e o projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, em especial o capital norte americano, se resolveu pela violência militar (Behring & Boschetti, 2011, p. 110).

Já no período ditatorial, as políticas sociais serviram como ferramentas para legitimação do governo, sendo assim, deste período contam a unificação da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, mudança que agregou os acidentes de trabalho e ampliou o seguro para trabalhadores rurais (FUNRURAL, 1971), empregadas domésticas (1972), autônomos e jogadores de futebol (1973) e ambulantes (1978), além da Renda Mensal Vitalícia para idosos com contribuição à Previdência social. Em 1977 é criado o Instituto Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), que absorve o Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (IAPAS).

Já no processo de redemocratização e nos anos 80, foram poucas as medidas relacionadas às políticas sociais, Behring e Boschetti (2011) apontam o governo Sarney como mantenedor das características negativas das políticas sociais até então.

Do ponto de vista dos últimos anos da ditadura e do governo Sarney, na chamada Nova República, apesar dos anúncios de priorizar a área social, houve iniciativas pífias no enfrentamento das expressões da questão social. O carro chefe da política social do governo Sarney, por exemplo, foi o conhecido Programa do leite, mais voltado para instrumentalizar as associações populares – incumbidas de distribuir os tickets para as famílias, o que gerou vantagens clientelistas – do que em promover a ampliação do acesso à alimentação. Assim, nesse período, mantém-se o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorializado da política

social brasileira, subsumida à crise econômica, apesar do agravamento das expressões da questão social (Behring & Boschetti, 2011, p. 144).

No final dos anos 80, como fruto de intensos movimentos sociais em defesa da saúde, proteção social, Direitos Humanos e defesa das crianças que superassem a lógica punitiva do código de 1927, foi aprovada a Constituição Federal de 1988, com vários avanços e desafios para as políticas sociais. Apesar das previsões constitucionais positivas para as políticas sociais, a década seguinte é marcada pelo avanço do neoliberalismo no Brasil, que vai dificultar a regulamentação e, conseqüentemente, a implementação das políticas sociais em diversas áreas, incluindo a Assistência Social.

Lembrando que ter os Direitos previstos na constituição foi um grande avanço, pois a mesma expressa demandas reprimidas da população, a Constituição de 1988 não foi o fim do caminho com final feliz, foi um passo para mais disputas, porém desta vez tendo os direitos inscritos como responsabilidade do Estado e não como possíveis auxílios.

Dos anos de 1990 em diante, as políticas sociais serão instituídas em leis específicas, regulamentando as previsões da Constituição de 1988, como, por exemplo, a Lei Orgânica da Saúde (1990), Lei Orgânica da Previdência Social (1991) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993. Apesar de aprovadas, essas legislações não foram suficientes para garantir acesso universal e serviços de qualidade para população, considerando os processos de privatização (especialmente da saúde, educação e previdência) e poucos investimentos públicos, com a justificativa da crise econômica mundial.

Em uma análise sobre o período dos anos noventa, Brettas (2020) o aponta como um dos mais prejudiciais aos movimentos sociais e ao acirramento da exploração capitalista no país.

[...] os encaminhamentos da política econômica nos governos FHC conduziram a um aumento da concentração e centralização do capital, aumento da superexploração da força de trabalho, à financeirização e a uma reconfiguração do Estado. Articulado a estas questões, tivemos um aumento da fragilidade dos movimentos sociais, o que levou a uma dificuldade de contraposição efetiva às medidas adotadas, a um avanço da privatização e da desnacionalização, reforçando o enfraquecimento do potencial combativo de sindicatos e movimentos sociais por meio da deterioração das condições de vida (Brettas, 2020, p. 172).

Ainda com a intenção de explicar aspectos da história do país para melhor compreensão do atual desenho das políticas públicas, especialmente as políticas sociais e, mais detalhadamente, a Assistência Social, recorreremos as considerações de Fagnani (2017) por serem precisas em localizar o período de

1988 como ano do reconhecimento formal dos direitos sociais a 2015, ano que, segundo o autor, fechou um ciclo da construção dos direitos até então conquistados. Para o economista, o golpe de 2016¹⁷ representa o retorno a projetos explícitos de mais coerção e menos consenso.

A radicalização do projeto liberal em curso caminha no sentido de levar ao extremo a reforma do Estado iniciada nos anos de 1990; aprofundar a arquitetura institucional ortodoxa na gestão macroeconômica; destruir as bases do embrionário Estado Social, para implantar o Estado Mínimo; e fazer retroceder os direitos trabalhistas ao estágio em que se encontravam há um século (Fagnani, 2017, p. 2).

Ao analisar o período referente a 1988 – 2015, o autor divide este em cinco períodos, assim definidos: contrarreforma truncada (de 1990 a 1994), contrarreforma liberalizante de (1995 a 2002), continuísmo econômico e social (de 2003 à 2006), crescimento e inclusão social (de 2007 à 2010), e, por fim, o recrudescimento das tensões (de 2011 a 2014).

Na primeira etapa (1990–1994) temos o primeiro *impeachment* presidencial, retirando do poder Fernando Collor de Mello em 1992, o vice-presidente Itamar Franco (1993 – 1994) ao assumir o poder executivo, tem na sua conta a aprovação do “Fundo Social de Emergência¹⁸”, que retirou 20% do orçamento da seguridade social aprovado pela Constituição. Na segunda etapa, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), conhecida como contrarreforma liberalizante foi marcada pelo controle da inflação com altos custos para o equilíbrio das contas externas, o que aumentou a dívida e contribuiu para marcar decisões na área social extremamente focalizadas nos mais pobres com a “financeirização pela ampliação da oferta privada de serviços sociais para os “não pobres” (aqueles que recebem mais de 1 US\$ por dia)” (Fagnani, 2017, p. 5).

¹⁷ O Golpe de 2016 foi um processo com articulações de diversos atores do judiciário, executivo e legislativo que resultou no impeachment da Presidenta eleita para o segundo mandato Dilma Rousseff. Segundo Jinkings (2016) “O golpe propriamente dito remonta 29 de outubro de 2015, quando foi lançado, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), coparticipe do governo e sigla do vice-presidente Michel Temer, o plano Uma ponte para o futuro; em 2 de dezembro o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha [...] abriu o processo de impeachment contra a presidente, alegando crime de responsabilidade com respeito à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa – as decantadas “pedaladas fiscais”, [Nome dado à prática do Tesouro Nacional de atrasar o repasse de dinheiro para bancos (públicos ou privados) financiadores de despesas do governo]; em 29 de março de 2016 o PMDB se retirou do governo; no dia 17 o plenário da Câmara aprovou o relatório favorável ao impedimento da presidente, numa sessão em que parlamentares indiciados por corrupção e réus em processos diversos dedicaram seu voto a Deus e à família, numa espetacularização execrável da política; em 12 de maio, o Senado Federal também aprovou a abertura do processo que culminou com o afastamento de Dilma Rousseff da presidência.” Para análise completa de Ivana Jinkings e outros pensadores sobre o Golpe ler a obra organizada por ela Kim Doria e Murilo Cleto da editora Boitempo, *Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*.

¹⁸ Desvinculação das Receitas da União – DRU.

Na terceira etapa (2003-2006), já no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), a marca é de continuidade na área econômica o que obviamente significa muitas limitações, já conhecidas para a proteção social. Este período será resgatado mais adiante, quando aprofundarmos a trajetória de construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) por ser o período de maiores conquistas no que diz respeito à institucionalização da política, desde sua aprovação como Lei complementar em 1993.

A quarta etapa (2007-2010) é marcada pela crise econômica internacional e a aposta em estratégias internas, como o emblemático Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contribuiu para estabilização da economia e desenvolvimento nacional. Foi neste período que, segundo o autor, houve uma melhoria nos indicadores sociais, considerando que tiveram maiores investimentos nas áreas de políticas sociais centrais para este resultado.

A quinta etapa (2011-14) ainda com o PT no poder, desta vez no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), assistiu-se aos impactos da crise internacional no país, diminuindo o crescimento econômico e, conseqüentemente, o investimento na seguridade social, que como nunca deixou de ser, estava subordinada às crises orçamentárias. Neste período, ainda segundo Fagnani, é expressivo o aumento de uma disputa política e ideológica de oposição ao PT, que culminou, mesmo após a vitória nas urnas, no *impeachment* presidencial de Dilma Rousseff em 2016.

O período 2016-18 pode representar o fim de um breve ciclo improvável de restauração democrática e da construção embrionária da cidadania social no Brasil. Caíram as máscaras; em meio século, o Brasil não mudou; e o arcaico voltou a dar as caras sem pudor, desta vez como sócio menor de uma coalizão política, financeira e empresarial que, ao perder as eleições, resolveu assumir o controle do governo pela via do golpe. A utopia pode ter eclipsado a realidade, tão cristalinamente clara, de que a democracia e a cidadania social são corpos absolutamente estranhos ao capitalismo brasileiro (Fagnani, 2017, p. 17).

Como pode ser observado nas conclusões do autor, voltamos às teses defendidas e compartilhadas por Mazzeo (2015), Coutinho (2006) e Iasi (2019) de que as mudanças no campo político do Brasil podem ser explicadas pela teoria da *via prussiana*, onde as situações têm uma aparência de novidade mantendo o velho na sua essência.

Ao analisar nossa história, Oliveira (2018) aponta a autoironia, como um dos caminhos para análise do Brasil.

Desde logo, eis os elementos do truncamento brasileiro, mesmo que não se adotasse ponto de vista de desenvolvimento histórico linear. Truncamento que

alimentou a auto ironia dos brasileiros, cáustica às vezes, mas baseada em fatos: uma independência urdida pelos liberais, que se fez mantendo a família real no poder e se transformou imediatamente numa regressão quase tiranizada; um segundo imperador que passou à história como sábio e não deixou palavra escrita, salvo cartas de amor um tanto pífiás; uma abolição pacífica, que rói as entranhas da monarquia; uma república feita por militares conservadores, mais autocratas que o próprio imperador. Num registro não sarcástico: desenvolvimento conservador a partir de rupturas históricas libertadoras (Oliveira, 2018, p. 32).

A autoironia é uma forma de contar que desafia as narrativas mornas de nossa história e, novas formas de narrar é o que buscamos nesta pesquisa. Silva (2018), ao trabalhar os discursos de políticos e jornalistas sobre a abolição dos escravizados, nos inspira a ousar novas perspectivas de interpretação e escrita sobre a Assistência Social, especialmente no resgate de perspectivas silenciadas de seus trabalhadores.

A narrativa histórica varia com o tempo, que faz os homens que o fazem. Contar é investigar, recolher dados, dialogar com documentos, selecionar, editar, hierarquizar, e atribuir sentido ao que já se foi, ao que se tornou ausente, pretérito. Houve a época das descrições épicas dominadas por personalidades individuais poderosas e avassaladoras. Houve o tempo das narrativas positivistas, centradas em pretensos números frios e verdades incontestáveis. Houve o período da dominação das estruturas, quase sem espaço para os indivíduos com suas escolhas, projetos, idiosincrasias e visões de mundo. Houve o momento do cotidiano, da história social, das mentalidades, dos pequenos acontecimentos, das margens e dos atores anônimos (Silva, 2018, p. 12).

Há, dialogicamente, oportunidades de uma nova narrativa para esta política pública, movimento possível se conseguirmos compreender que o que temos hoje, como consequência de nosso passado, pode ser alterado de acordo com a correlação de forças e de quem pode ganhar espaço para narrar outras histórias. O que nos leva ao próximo desafio desta pesquisa, que é compreender a Assistência Social como política social, considerando os determinantes aqui explicitados das políticas públicas como parte das contradições e de manutenção do sistema de produção e reprodução das desigualdades sociais em curso.

Para fechar esta seção, em uma análise que sistematiza as mudanças no perfil das políticas públicas após o reconhecimento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988 a partir dos movimentos do capitalismo, Brettas (2020) pontua que é preciso reconhecer a via colonial de transição para o capitalismo concorrencial, compreender o movimento de ditadura como parte do desenvolvimento do capitalismo monopolista e o lugar ocupado pelas regras do capitalismo financeiro nas últimas décadas. Antes, porém, é preciso compreender que o neoliberalismo, como os outros estágios já mencionados do

capitalismo, é uma estratégia de poder, ou de manutenção do poder específico de uma classe que detém os meios de produção. De caráter universal, o neoliberalismo na Europa, por exemplo, significou o desmonte ou em alguns países, a fragilização, de um sistema de proteção social já instituído. No caso do Brasil, ele surge em um momento em que esta rede de proteção social sequer tinha sido instituída, sendo assim, o neoliberalismo não necessariamente desmontou a rede, ele na verdade impediu sua plena institucionalização. Esta tese é defendida por Brettas (2020) ao avaliar as políticas instituídas nos anos 1980 e os movimentos reivindicatórios dos anos 70/80.

Este resgate parece importante, tendo em vista que a análise das políticas sociais a partir dos anos 1990 precisa considerar o que de fato estava estruturado até o final dos anos 1980. A não implementação das definições constitucionais não permite afirmar, de imediato, o desmonte das políticas, haja vista que suas bases ainda estavam por ser montadas. Afinal, o texto constitucional, por si só, não é capaz de estruturar uma rede de proteção social (Brettas, 2020, p. 231).

A autora vai argumentar que a criação das leis complementares pós Constituição de 1988 (ECA, SUS, LOAS, SUAS LOPS) foi muito importante, apesar de não atender a todas as necessidades dos trabalhadores ou mesmo todas as previsões constitucionais serviram como ponto de partida na alteração de uma realidade anterior.

O desafio, segundo a autora, é avaliar as políticas sociais no período neoliberal compreendendo que elas possuem características contraditórias, com características além daquelas já identificadas em períodos anteriores como a fragmentação, a privatização e a focalização. Acrescenta-se a essas características a intenção de fortalecer o capitalismo financeiro e, é a partir destas características que a Assistência Social será apresentada no próximo capítulo.

2 A Estruturação da Assistência Social

Este capítulo buscou apresentar a estruturação do atual Sistema Único de Assistência Social brasileiro, sua arquitetura institucional, que envolve suas normas, e diretrizes para sua operacionalização em todo o território nacional. Para uma análise da Assistência Social após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que ocorreu em 2004, utilizamos a metodologia de revisão documental, tendo como fonte as legislações do Governo Federal referentes à Assistência Social no período de 2004 até 2022.

As referências da legislação foram visualizadas no Sistema Gestão de Atos Normativos do SUAS¹⁹, aplicando uma seleção por ano e por tipo de normativa (Leis, Decretos, Portarias e Resoluções) e buscando, posteriormente, suas publicações no Diário Oficial da União - DOU). Em um primeiro momento, analisamos as leis por seu grau de importância e por induzirem as demais normativas. Após esta revisão, buscamos as normativas que organizaram os Serviços Socioassistenciais neste período por níveis de Proteção Social (Básica e Especial), seguido das normativas sobre programas e benefícios, e, por fim, as que organizaram a gestão do SUAS nos dezenove anos de funcionamento do sistema. A revisão documental nos permitiu compreender os caminhos desta política, bem como identificar os limites da estratégia normativa na efetivação do Direito constitucionalmente previsto. Os documentos oficiais que organizam esta política apresentados neste capítulo, podem ser compreendidos como um caminho metodológico e como objeto (*artefatos documentais*), conforme nomeia a Antropologia, para designar formas de fazer política. Sendo assim, a compreensão desses como “objetos políticos, produzidos por ações políticas e que fazem política” (César et al., 2022, p. 5).

Acreditamos, ainda, que a revisão documental aqui contextualizada pode contribuir para facilitar o entendimento dos entraves na implementação a ser analisada a partir da perspectiva dos trabalhadores nos próximos capítulos. De acordo com as legislações e normativas vigentes, a Assistência Social é política pública, responsabilidade do Estado que atende a quem dela necessitar, considerando as seguranças afiançadas a ela dentro de um sistema maior de

¹⁹ <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/>>.

seguridade social, formado pelo conjunto das políticas públicas. A assistência social entrega como proteção a acolhida, o convívio ou vivência familiar, a renda, a autonomia, o apoio e o auxílio. A segurança de renda pode ser compreendida como uma garantia de sobrevivência por meio de acesso a uma renda mínima e, apesar de ter sido descrita na PNAS (2004, p. 31) como compensação do salário-mínimo, na atualidade tem se efetivado por meio de programas de transferência de renda focalizados na população desfavorecida. Já a segurança de acolhida inclui ações de garantia de alimentação, vestuário e abrigo. A segurança de vivência familiar (2004, p. 32) se organiza em ações que promovem a manutenção dos vínculos entre membros da família e dos territórios em que estes convivem e acessam bens e serviços.

Para garantir tais seguranças, foi construída uma grande arquitetura institucional, formada pela gestão cooperativa dos três entes federados, composto por secretarias de Assistência Social, conselhos deliberativos com representação paritária entre governo e sociedade civil e fundos públicos com unidades orçamentárias submetidos aos princípios da administração pública. Gestores, trabalhadores e, em raros casos, usuários elaboram planos com periodicidade de quatro anos com metas e estratégias para aprimoramento da Assistência Social em seus respectivos territórios.

Nas próximas linhas desta pesquisa apresentaremos esta arquitetura institucional tendo como guia as legislações e normativas que dão forma legal a Assistência Social. O período desta análise documental é de 2004 a 2022. A escolha por este caminho é importante não só pelo registro cronológico, nem sempre evolutivo e progressista do SUAS, mas também e, principalmente, pela possibilidade de chegar com segurança a algumas considerações entre as normas instituídas e os discursos dos trabalhadores deste sistema em um município do estado do Rio de Janeiro.

2.1.

O SUAS como política pública - Aspectos políticos e econômicos

Até aqui compreendemos as principais construções teóricas e metodológicas do campo de estudos das políticas públicas, em particular as políticas sociais, e sua relação de mediação entre Estado e sociedade como práticas em disputas da legitimação da ordem vigente, com ganhos em proporções diferenciadas para a classe trabalhadora e para a classe dominante.

Dentre esses ganhos via políticas públicas no Brasil, a instituição dos direitos trabalhistas saiu na frente. A cultura do trabalho como honra e dignidade foi constituída em nossa história especialmente a partir da década de 30 do século passado, com símbolos muito fortes, como a carteira de trabalho, por exemplo. Prova deste peso simbólico atualmente é a atribuição de merecimento de vida ou morte em áreas periféricas, presente no discurso “ser ou não trabalhador”, em uma expressa prevalência da informalidade do trabalho, conforme indicado pelo por Oliveira (2012).

O país faz parte de um sistema – ainda que sua inserção tenha sido periférica – de produção e reprodução do capital, onde o acesso a bens e serviços está vinculado aos recursos financeiros. Para a maior parte da população, esse recurso financeiro é originado exclusivamente pelo trabalho assalariado, em vínculos normalmente precarizados ou mesmo sem vínculos.

Apesar da busca por trabalho assalariado na concretude da vida material, não existe emprego para todos como nos lembra Boschetti (2016). Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística²⁰ (IBGE), no 3º trimestre de 2022 a taxa de desemprego no Brasil era de 8,7%, número que corresponde à 9,5 milhões de pessoas. O país já vivenciou períodos de melhor absorção no mercado de trabalho, mas não chegou a experimentar o pleno emprego. As ações de resposta governamentais, além da repressão às manifestações da classe trabalhadora, se dão por meio de um sistema de proteção social, que no Brasil foi organizado como o conjunto de políticas sociais que compõe a Seguridade Social. A Seguridade Social surgiu através das lutas e organizações sociais, mas também se estabeleceu como uma forma de organização e manutenção da ordem, como parte integrante desta seguridade está localizada a Assistência Social como política pública.

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho para todos (o que é impossível nos marcos do capitalismo), a sociabilidade capitalista encontrou uma fórmula bem adequada e compatível ao ‘equilíbrio’ entre reprodução da superpopulação relativa e acumulação: garantia de direitos condicionados ao trabalho para os trabalhadores capazes, necessários à sua reprodução em momentos de incapacidade para o trabalho. Esse princípio orientou a construção do Estado social em praticamente todos os países capitalistas centrais e periféricos, ainda que suas particularidades histórico-sociais materializem experiências concretas diferenciadas. A capacidade/incapacidade ao trabalho continuou determinando a conformação do núcleo estruturante do Estado social – a seguridade social – e instituiu uma nova forma de relação entre trabalho, assistência social e seguros (Boschetti, 2016, p. 97).

²⁰ <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>.

É de extrema importância não confundir práticas de assistência voluntarista de apoio, como as ações da humanidade em diferentes culturas, com a Assistência Social enquanto política pública institucionalizada pelo Estado, como estratégia de manutenção da ordem e como resultado de movimentos sociais diversos, que lutam pela proteção social como dever deste Estado. Assim como não podemos aceitar uma interpretação de evolução da assistência como ação de ajuda para o que temos hoje como política de Assistência Social, também não é possível aceitar a interpretação de evolução dos direitos trabalhistas resultando em direitos sociais. Como lembrado por Boschetti (2016), é uma relação conflituosa e não evolutiva, entre Assistência Social e trabalho, mediada pelo Estado em uma de suas variadas funções.

Assim como o trabalho protegido, a Assistência Social como política pública no Brasil também é resultado de um longo caminho de disputas por justiça social, resultado de diversos movimentos sociais. Da primeira regulamentação sobre o trabalho infantil em 1891, passando pela criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, até chegar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1983, são 102 anos de história de assistência aos pobres sem que as ações, apesar de organizadas pelo Estado e não mais exclusivamente pelas ordens religiosas e filantropos, se tornassem um Direito. Importa esclarecer, também, que não bastou de imediato seu reconhecimento na nova Constituição. De acordo com Paiva (2008), este reconhecimento chegou em um período de intensas disputas que se expressavam nas escolhas econômicas e políticas feitas pelo país no jogo democrático após dois períodos ditatoriais e que se acirraram após a constituinte.

[...] mesmo após a promulgação da Constituição Federal, a assistência enfrenta muitos desafios para se constituir como pública e garantir as proposições das legislações que a regulamentam. A construção da proposta de seguridade social ocorreu em um contexto de disputa ideológica, onde se fortaleceram os princípios neoliberais. Nas últimas duas décadas, o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, tem vivido transformações na estruturação estatal, devido às reformas do Estado, por pressão de organismos internacionais de negócios e financeiros (Paiva, 2008, p. 25).

Alcançamos a maioria do SUAS em 2022, com muitas questões a serem avaliadas que não cabem no espaço e objetivos específicos desta pesquisa. São as contradições inerentes as políticas públicas e sociais já citadas no capítulo anterior, mas que são potencializadas pela história de subalternidade da Assistência Social se comparada a outras políticas setoriais.

Se considerarmos que entre os elementos de uma política está incluso a visibilidade e competência, conforme apontado por Muller & Surel (2002), temos os Ministérios instituídos em âmbito nacional, que nos últimos vinte anos foram os responsáveis diretos pela política de Assistência Social, como materialidade deste aspecto, sendo eles:

- Ministério do Bem-Estar Social - 1992 (MBES);
- Ministério da Previdência e Assistência Social - 1998 (MPAS);
- Ministério da Assistência e Promoção Social – 2003;
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - 2004 (MDS);
- Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - 2016 (MDSA);
- Ministério da Cidadania - 2019 (MC);
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - 2023 (MDS).

A quantidade de Ministérios responsáveis pela organização da política pública de Assistência Social desde a aprovação da LOAS em 1993, expressa as mudanças de governo e a mudança de nomenclatura, mas também representam a perspectiva que se tem desta política pública que, apesar de normatizada, ainda ocupa o espaço de subordinação à política partidária e programas de governo.

Sobre o órgão de maior durabilidade temporal neste levantamento, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), instituído com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) no comando do executivo, pesquisadores, militantes e trabalhadores sociais, reconhecem o período do governo petista como um período de expansão da Assistência Social no Brasil, especialmente na organização burocrático-institucional e na ampliação dos programas de transferência de Renda: Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada²¹ (BPC). Podemos constatar este avanço nas descrições das expansões de organização e cofinanciamento no item que tratamos de serviços e programas.

No período correspondente a 2004 - 2008, podemos dizer que uma espécie de redescobrimto da Assistência Social como tema de interesse do executivo federal foi a grande oportunidade para que o SUAS fosse reconhecido

²¹ Em janeiro de 2004, o Estatuto do Idoso reduziu a idade mínima para o recebimento do BPC de 67 para 65 anos. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Alterada pela Lei nº 14.423, de 22 de julho de 2022.

e conquistado espaço na agenda governamental. Entendemos pela história desta política aqui apresentada que as ações pontuais e com programas de identidade governamentais sempre estiveram presentes. Porém, ao ter como discurso a luta contra a fome e a miséria, a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), oportunizou um avanço em termos de organização, recursos e institucionalidade, pouco tratados desde 1993. Deste período, destacamos a aprovação da NOB SUAS 2005, que com o efetivo funcionamento das instâncias de deliberação e pactuação movimentaram as relações dos três entes federados na reorganização dos serviços e projetos em curso e os já previstos, até então não executados.

De 2009 a 2016, é possível observar um significativo esforço de consolidação institucional do SUAS, com induções orçamentárias e publicações de orientações técnicas dos serviços. Destacamos o aumento nas expansões de serviços e unidades, a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, as orientações de qualificação dos serviços da alta complexidade, as tentativas de gestão de benefícios e programas atreladas aos serviços. Neste interim, a ampliação de espaços de debate via conferências e outros encontros nacionais que caminhavam para debates a qualificação das expansões realizadas. Porém, ressaltamos que, mesmo neste período positivo para a institucionalidade dos serviços desta política pública, a Assistência Social não escapou de sua função conservadora e se conformou com um processo de monetarização dos benefícios sociais, promovendo a financierização e a bancarização.

Como exemplo de financierização na política de Assistência Social, podemos citar os programas de transferência de renda. Antes de chegar até a população beneficiária, o volume desses recursos é utilizado pelos bancos em operações financeiras rentáveis. Uma outra forma de aumentar os recursos bancários com os programas é a bancarização, ou seja, milhares de beneficiários dos Programas como o Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada como clientes, com acesso a créditos. Na previdência, na educação e na saúde o processo de financierização é mais abrangente e antigo, considerando as privatizações, os fundos privados que vão gradativamente transformando Direitos em mercadorias com acesso a parcela da população que pode pagar por eles.

Novas formas de participação do setor privado no provimento desses serviços vieram à tona, e práticas antigas foram reforçadas. As contrarreformas da

previdência, os programas de transferência de renda, o empresariamento da saúde e da educação, bem com a ampliação e diversificação do crédito para setores populares, expandiram significativamente a relação entre a classe trabalhadora e as instituições financeiras. O sentido destas alterações é viabilizar por meio do endividamento o que não é possível acessar nem via políticas do Estado (de modo gratuito) nem via salário (aquisição no mercado) e estimular o crescimento financeirizado do setor privado (Brettas, 2020, p. 268).

Neste período, concentrou-se atenções na diminuição da pobreza via transferência de renda e valorização real do salário-mínimo, o que é ótimo do ponto de vista da qualidade de vida e acesso da população mais empobrecida na perspectiva de acesso a bens e serviços como dever público e direito de todos. Este modelo de intervenção não passou sem as críticas dos pensadores da política nacional, como Francisco de Oliveira, por exemplo, que olhou para este fenômeno como abafamento da luta de classes, fundamentada na relação capital x trabalho.

A longa “era da invenção” forneceu a direção moral da sociedade brasileira na resistência à ditadura e alçou a questão da pobreza e da desigualdade ao primeiro plano da política. Chegando ao poder, PT e Lula criaram o Bolsa Família, que é uma espécie de derrota do *apartheid*. Mas ainda: ao elegermos Lula, parecia ter sido borrado para sempre o preconceito de classe e destruídas as barreiras da desigualdade. Ao elevar-se à condição de *condottiere* e de mito, como as recentes eleições parecem comprovar, Lula despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade. Ele as transforma em problemas de administração, derrota o suposto representante das burguesias – o PSDB, o que é inteiramente falso – e funcionaliza a pobreza. A pobreza, assim, poderia ser trabalhada no capitalismo contemporâneo como questão administrativa (Oliveira, 2018, p. 119).

Oliveira (2018), denomina a gestão do PT como período Lulista, e o classifica como uma *hegemonia às avessas*, período este com características que não se encaixavam nas tradições da política brasileira. Lembrando-nos que não se trata de uma dominação pela via do patrimonialismo ou do populismo, conforme já explicitado anteriormente nas análises de Coutinho (2006) e Iasi (2019).

Trata-se de um fenômeno novo, que está a exigir novas reflexões. Ele não é nada parecido com quaisquer das práticas de dominação exercidas ao longo da existência do Brasil. Suponho, também, que não se pareça com o que o Ocidente conheceu como política e dominação. Não é o patrimonialismo, pois o que os administradores dos fundos de pensão estatais gerem é capital-dinheiro. Não é o patriarcalismo brasileiro de *Casa-grande & Senzala*, de Gilberto Freyre, porque não é nenhum patriarca que exerce o mando nem a economia é “doméstica” (no sentido do *domus* romano), embora na cultura brasileira o chefe político possa se confundir, às vezes, com o “pai” – Getúlio Vargas foi apelidado de pai dos pobres, e Lula pensa tomar-lhe o lugar; mas o que ele gere, com sua classe, é capital. Não é populismo, como sugere a crítica da direita, e mesmo de alguns setores da esquerda, porque o populismo foi uma forma autoritária de dominação na tradição da economia agrária para a urbano-industrial. E o populismo foi – de forma autoritária, enfatize-se – a inclusão *sui generis* da novel classe operária,

desbalanceando a velha estrutura de poder no Brasil, deslocando fortemente aos latifundiários da base da dominação. Nada disso está presente na nova dominação (Oliveira, 2018, p. 121).

No artigo “*Hegemonia às avessas*”, Oliveira (2018) faz uma provocação gramsciana para explicar os regimes políticos que, avalizados por uma intensa participação popular (a “socialização da política”, segundo Antonio Gramsci), ao chegar ao poder praticam políticas que são o avesso do mandato de classes recebido nas urnas. É o caso das duas presidências do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil e da destruição do *apartheid* na África do Sul, por meio de uma longa guerra de posições e de seguidas reeleições do Congresso Nacional Africano, uma frente de esquerda com forte influência do Partido Comunista (Oliveira, 2018, p. 123).

O melhor que a esquerda pode fazer hoje é criticar. É radicalizar a crítica, porque não há uma virtualidade imediata de passagem disso para o projeto político. Apesar de os conflitos na sociedade abrirem, a meu ver, novas possibilidades. Mas até que isso se transforme em política leva tempo.

[...] Quando eu faço uma crítica radical àquilo que a racionalidade burguesa não conseguiu alcançar, estou praticando uma utopia. Em certas conjunturas, você tem a capacidade de avançar na descrição utópica. Em outras, não tem. Eu percebo uma defasagem entre uma virtualidade que se abre e uma nova força que não se formou. A utopia é crítica do real por aquilo que nega o real. Não deve ser confundida com positividade, no sentido de pensar que o futuro contém o melhor. Então, acho que toda crítica radical é uma utopia mesmo quando tem formas que não parecem utópicas (Oliveira, 2018, p. 162).

Muitas mudanças no jogo da política brasileira ocorreram após a crítica de Oliveira. No caso da Assistência Social, apesar de reconhecer que foi o período de maior avanço na organização do SUAS, esse avanço organizacional não colocou em pauta as diretrizes conservadoras da própria política.

No período referente aos anos de 2016 a 2022, vivenciamos o apagamento do SUAS como parte do sistema de proteção social brasileiro. Este período se inicia com o golpe de estado que culminou como o *impeachment* de Dilma Rousseff. No período de Michel Temer (2016–2018) foi criado – em detrimento dos serviços tipificados –, o Programa Criança Feliz. O novo programa ignorou em toda a sua formulação e implementação a rede de Proteção Social Básica existente, ignorou ainda os anos de debate sobre a retórica familista das políticas públicas e, por fim, ignorou os aspectos primordiais que separam as funções da saúde e da Assistência Social nos serviços direcionados às famílias.

A segunda etapa desta fase é mais perigosa ainda, porque no governo de Bolsonaro (2019–2022) o SUAS não só é ignorado, mas é atacado com

esvaziamento em suas instâncias de controle e pactuação, com constantes insinuações, via discursos, de que a rede de serviços nos municípios era ineficiente e não confiável. As decisões da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) deste período não foram pactuadas ou comunicadas à gestão e rede de estados e municípios. As decisões provocaram mudanças nas regras de programas, benefícios e o recorrente corte do orçamento para o cofinanciamento foi a marca deste período.

Outro aspecto independente das gestões de Lula, Dilma, Temer ou Bolsonaro, anteriormente indicado nesta pesquisa, é que a Assistência Social como política pública no debate de legitimidade ainda persiste uma falsa dicotomia entre trabalho e Assistência, especialmente em discursos de que a segunda acolhe aqueles que “não deram certo na vida”. Há de ser considerado como agravante que nossa formação social e econômica escravocrata não contribuiu para uma cultura de Direitos, mas sim uma valorização de privilégios de classe.

A ampliação do Estado social como mediação determinante na reprodução ampliada do capital imprimiu mudanças nas legislações assistenciais. A assistência social passou do ‘dever moral de ajuda’ ao ‘dever legal de assistência’, compondo o rol dos direitos sociais nas sociedades capitalistas, sobretudo nos países do capitalismo central, mas também, em menor grau, nos países do capitalismo periférico, que passaram a incluí-la como política de seguridade social. Não foi, contudo, uma trajetória rápida e nem desprovida de tensões e conflitos. Seu reconhecimento como direito social tampouco a elevou ao status de outros direitos como previdência, saúde e educação (Boschetti, 2016, p. 76).

Nas observações da autora sobre o *status* da Assistência Social como política pública ao lado da saúde e previdência, este “não reconhecimento” pode ser explicado por ter sido a última a ser reconhecida constitucionalmente, ainda neste contexto, o não reconhecimento deve ser interpretado como parte de nossa cultura de privilégios. A aliança de nossa história de estigmatização da classe que vive do trabalho com as diretrizes do neoliberalismo em suas expressões perversas de liberdade sem direitos, é o que, de fato, ainda coloca em dúvida a legitimidade da Assistência Social no Brasil.

Diante do exposto sobre o lugar que ainda (e sempre) está em disputa da Assistência Social, é importante que, utilizando a descrição como ferramenta, apresentar nesta pesquisa a forma como está organizada, o que deve ofertar como parte da proteção social, a quem atende, como se mantém. Nos próximos capítulos compreenderemos como sua atual organização mantém um

contingente de trabalhadores seguindo (ou não) as regras de manutenção das desigualdades sociais no tempo presente.

2.2.

Elementos administrativos e normativos da Assistência Social

Apesar de compreendermos que as normas legais por si só não constituem políticas públicas, é importante deixar registrado que no caso da Assistência Social no Brasil, constar em lei e seguir um arcabouço de normatizações foi fundamental para sua manutenção em tempos de instabilidade democrática que assolam constantemente a sociedade brasileira.

De acordo com Muller & Surel (2002), o quadro normativo é uma estratégia que torna uma política visível, podendo contribuir com sua defesa e evolução. No caso da política setorial aqui analisada, temos o seu reconhecimento na Constituição Federal de 1988, seguida da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, a publicação em 1994, 1997, 1998 e 2004 da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), ressaltando que o reconhecimento legal do Sistema Único de Assistência Social foi em 2011, pela Lei nº 12.435. Essas legislações principais foram complementadas pelas denominadas Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS) dos anos de 1997, 1998, 2002, 2005, 2006, 2010 e 2012, assim como a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS RH) de 2006.

Todas essas legislações e normas foram resultados de disputas políticas e ideológicas para o reconhecimento e organização da Assistência Social como Direito, sendo especialmente protagonizadas por profissionais, em sua maioria do serviço social, área que neste período da história vislumbrou as oportunidades de colocar a assistência social na agenda governamental. Apresentamos aqui os atos normativos do SUAS, instituídos após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, por nós compreendidos como instrumentos de organização da Assistência Social. Não sendo unicamente expressão da burocracia estatal, os atos normativos resultam de disputas de poder e mantiveram a Assistência Social operando como meio de obtenção de serviços e benefícios para a população pobre sob a lógica conservadora de manutenção da ordem.

Após a aprovação da PNAS, em 2004, pode-se observar que as normativas operacionais do SUAS foram utilizadas como principal instrumento de indução à responsabilização de estados e municípios.

Pelas razões de organização histórica apresentadas pela autora, consideramos relevante o levantamento das normativas do SUAS, defendendo a ideia de que são indutores para a implementação da Assistência Social em todo território nacional, ainda que análises sobre a diversidade de execução seja uma necessidade urgente para a qualificação das pesquisas sobre proteção social no Brasil.

Além das leis, buscamos os Decretos, Portarias da Secretaria Nacional de Assistência Social, Portarias do Ministério, Portarias Interministeriais, Resoluções da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e, para algumas situações as Instruções Normativas e Operacionais que definiram ao longo do período de 2004 – 2022, a dinâmica de funcionamento da política pública de Assistência Social.

No que diz respeito às leis, estas são os atos normativos em menor volume no SUAS, mesmo com o período de análise aqui determinado ser de dezoito anos. Não podemos partir de 2004 sem abordar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que regulamentou a Assistência Social após seu reconhecimento como dever do Estado na Constituição Federal de 1988. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 1993, Art.1º). Além da definição da Assistência Social em seu primeiro artigo, a LOAS estabelece ainda em seus seis capítulos os princípios, diretrizes, organização da gestão, os benefícios, serviços, programas, projetos, e o financiamento da Assistência Social. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece como princípios em seu artigo 4º os seguintes:

- I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (LOAS, 1993. Art. 4º).

São três as diretrizes do SUAS, estabelecidas no artigo 5º da LOAS:

I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (LOAS, 1993, Art. 5º).

Em 2011, com a aprovação da lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011²², acontece a maior alteração da LOAS, com dezesseis artigos alterados e inclusão de 12 novos artigos.

A lei que estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência²³ e alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), incluiu também atribuições específicas para a Assistência Social em seu artigo 19, como plano de atendimento individual e familiar para a preservação dos vínculos familiares, encaminhamento a autoridade judicial qualquer evidência de intimidação ou ameaça sofrida pela vítima durante o processo judicial concomitante ao acompanhamento no SUAS e representação ao Ministério Público a qualquer momento se identificado a ausência de responsável para inclusão em família substituta ou em serviços públicos de proteção.

A Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020²⁴ instituiu parâmetros adicionais para solicitação e elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) para o período da pandemia.

A Lei nº 13.985²⁵, de 7 de abril de 2020, instituiu pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019, sendo a concessão da pensão não cumulativo ao BPC.

A Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021²⁶, incluiu parâmetros para inclusão da Pessoa com Deficiência (PCD) com novos critérios de renda e vulnerabilidade dispostos no Estatuto da Pessoa com Deficiência no BPC. A referida lei também cria o Auxílio Inclusão no valor de ½ salário-mínimo para

²² Diário Oficial da União – DOU de 7 de julho de 2011 (p. 1).

²³ Regulamentada pelo Decreto nº 9.603 de 10 de dezembro de 2018, publicado no Diário Oficial da União – DOU de 11 de dezembro de 2018 e retificado em 19 de dezembro de 2018.

²⁴ Diário Oficial da União – DOU de 2 de abril de 2020 (p. 1).

²⁵ Diário Oficial da União – DOU de 7 de abril de 2020 (p. 1).

²⁶ Diário Oficial da União – DOU de 23 de junho de 2021 (p. 1).

pessoas que recebem o BPC e retornam à atividade remunerada, desde que devidamente filiados a Previdência Social.

A Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021²⁷ instituiu o auxílio gás, no valor bimensal de 50% do preço do botijão de 13 kg para as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal com renda familiar mensal *per capita* menor ou igual a meio salário-mínimo e famílias que tenham entre seus membros residentes no mesmo domicílio beneficiários do BPC.

A Lei nº 14.284²⁸, de 29 de dezembro de 2021 criou o Programa Auxílio Brasil (PAB) e também alterou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993²⁹, tem como proposta principal a substituição do Programa Bolsa Família (PBF), revogando a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004³⁰ que criou o PBF.

Em 2022 a Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022³¹ instituiu o Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil para alcance do valor de 400,00 reais por família.

Ainda em 2022, a Lei nº 14.431³², de 3 de agosto de 2022, autorizou a realização de empréstimos e financiamentos mediante crédito consignado para beneficiários do BPC e de programas federais de transferência de renda.

Ainda sobre o BPC e o Auxílio Inclusão, a Lei nº 14.441³³, de 2 de setembro de 2022, altera o fluxo para análise dos benefícios e abre a possibilidade de a Previdência Social firmar parcerias para a realização de avaliação social, atribuição essa até então exclusiva do serviço social da instituição.

2.3.

A provisão de serviços, programas e benefícios no SUAS

Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei (LOAS, 1993, Art. 23).

²⁷ Diário Oficial da União – DOU de 22 de novembro de 2021 (p. 1).

²⁸ Diário Oficial da União – DOU de 30 de dezembro de 2021 (p.1).

²⁹ Instituiu o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

³⁰ Diário Oficial da União – DOU de 12 de janeiro de 2004.

³¹ Diário Oficial da União – DOU de 19 de maio de 2022 (p. 2).

³² Diário Oficial da União – DOU de 4 de agosto de 2022 (p. 5).

³³ Diário Oficial da União – DOU de 5 de setembro de 2022 (p. 3).

Quando a LOAS se referiu aos serviços como atividades continuadas em 1993, ainda estávamos distantes de uma unidade de ações realizadas em diferentes instituições por todo Brasil. Somente em 2009 foi aprovada uma padronização, denominada Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, deliberado por meio da Resolução CNAS nº 109³⁴. A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabeleceu uma matriz padronizada de serviços socioassistenciais por nível de proteção social, contendo nome do serviço, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e impacto social esperado. Essa normativa foi muito importante para que a Assistência Social, enquanto sistema único, pudesse ter, de fato, uma caracterização em todo território nacional. É certo que existem diferenças na implementação de tais serviços, mas ter um parâmetro que definisse o serviço foi fundamental para a avaliação sobre os níveis de investimento aos serviços nos diversos estados e municípios.

Os serviços aprovados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais também foram organizados, em classificação de níveis de complexidade, já previstos na PNAS de 2004 como Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), subdivididos em Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSE-MC) e Proteção Social Especial Alta complexidade (PSE-AC).

De acordo com a hierarquização das proteções sociais no SUAS, cabe a Proteção Social Básica (PSB) o atendimento à população vulnerável, vulnerabilidade compreendida pela política como 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) (PNAS, 2004, p. 33).

À Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSE-MC) e Proteção Social Especial Alta complexidade (PSE-AC) coube o atendimento à população em situação de risco, compreendido como ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua e situação de trabalho infantil (PNAS, 2004, p. 37).

³⁴ Diário Oficial da União – DOU de 25 de novembro de 2009 (p. 82).

Na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) ficaram estabelecidos os serviços socioassistenciais na Proteção Social Básica (PSB), sendo eles, respectivamente, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família³⁵ (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos³⁶ (SCFV) para crianças até 6 anos, crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, adolescentes e jovens de 15 a 17 anos, jovens de 18 a 29 anos, adultos de 30 a 59 anos e idosos; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. A PSB, de acordo com as orientações, trabalha na perspectiva da prevenção ao agravamento das situações de vulnerabilidade e na promoção de acesso a outros níveis de proteção da própria política de Assistência Social e de outras políticas públicas. Sua execução acontece no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), nos Centros de Convivência e espaços da rede socioassistencial nos casos dos SCFV.

Para o nível da Proteção Social Especial de Média Complexidade, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) estabeleceu o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Os serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade são voltados para a população com direitos violados por diversos tipos de violência e que apresentem uma fragilização com os vínculos comunitários e familiares, são executados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Centro – Dia e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTROPOP), no caso de pessoas adultas que utilizam os espaços públicos para ganhos e moradia³⁷.

No nível Proteção Social Especial de Alta Complexidade, os usuários de acordo com a normativa são aqueles que romperam os vínculos com suas famílias e precisam de proteção integral materializada em moradia, alimentação

³⁵ O CRAS tem a exclusividade na execução deste Serviço Tipificado, assim como o CREAS tem a exclusividade do PAEFI.

³⁶ Em 2014 sofre alteração por meio da Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014 que incluiu na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais a faixa etária de jovens com 18 a 29 e adultos de 30 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Publicada no Diário Oficial da União – DOU de 14 de maio de 2014 (p. 82).

³⁷ O Centro Pop começou a fazer parte da rede socioassistencial cofinanciada pelo governo federal somente a partir de 2010 como fruto da aprovação do Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009 que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua.

e vestuário, foram estabelecidos os seguintes: o Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências. Para a execução dos serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade foi instituído: abrigo institucional; casalar; casa de passagem; residência inclusiva; e república. No caso da Residência Inclusiva, sua implementação é efetivada a partir de 2012³⁸, executando o serviço de acolhimento para atender jovens e adultos com deficiência e/ou em situação de dependência, um serviço pactuado com a saúde local para seu funcionamento efetivo.

O que observamos na descrição dos serviços, formas de acesso e objetivos definidos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), é que esta organização fragmentada dos níveis de complexidade com uma série de procedimentos e de regras para definir a qual deles um usuário pertence, o que funciona como um apagamento da totalidade, da razão que leva um usuário a buscar um serviço ou benefício socioassistencial. Para cada serviço é estabelecido uma série de atividades essenciais como entrevistas, atendimento particularizados, grupos por faixa etária, encaminhamentos, relatórios, inserção em cadastros que, se considerados como um fim em si mesmo, não revela as contradições que os envolvem.

Vasconcelos (2015) chama atenção, inclusive, para a linguagem que manifesta no serviço social e em outras profissões que naturalizam as injustiças responsabilizam os usuários por uma saída individual.

Assim é que permeiam tanto a legislação como as manifestações dos assistentes sociais “empoderamento”, em vez de formação política, organização e luta social; “risco social”, “vulnerabilidade social”, em vez de exploração; população vulnerável, população em risco, em vez de segmentos da classe trabalhadora; “capital humano”, “capital social” em vez de indivíduos emancipados, “indivíduos sociais ricos subjetivamente;” exclusão social/”excluído” em vez de incluídos perversamente na sociedade do capital; “fragilização dos vínculos afetivos”, em vez de indivíduos destruídos subjetivamente por processos alienantes e alienadores, próprios da sociedade do capital (Vasconcelos, 2015, p. 292 NR).

Quanto aos benefícios, existem duas modalidades de benefícios na Assistência Social previstas na LOAS, um com a perspectiva de recebimento permanente ou continuado para pessoas idosas e com deficiência, já citado aqui o Benefício de Prestação Continuada (BPC), e outro para cobrir situações

³⁸ Portaria Interministerial nº3, de 21 de setembro de 2012. Publicada no Diário Oficial da União – DOU de 24 de setembro de 2012 (p. 77) - Ministra Tereza Campello.

pontuais de perdas repentinas, lidas como vulnerabilidades temporárias, denominado Benefícios Eventuais.

O Benefício de Prestação Continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (LOAS, 1993, Art. 20).

Segundo o relatório de Programas e Ações do então Ministério da Cidadania, tendo como referência a base de dados de julho de 2022, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) atende 4.744.516 pessoas com o valor de um salário-mínimo e, desses beneficiários, 2.581.905 são Pessoas com Deficiência (PCD) e 2.162.611 são pessoas idosas.

Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública (LOAS, 1993, Art. 22).

Os Benefícios Eventuais (BE) previstos na LOAS se caracterizam como uma ação de responsabilidade eminentemente municipal e geralmente são concedidos na rede da Proteção Social Básica. Em 2006, a Resolução CNAS nº 212, de 19 de outubro³⁹, propôs critérios orientadores para a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no SUAS.

O que deve se atentar a este respeito é a regulamentação em lei local, seja ela específica ou mesmo na lei que regulamenta o SUAS nos municípios. A importância de aprovação da lei local é com ela estabelecer os critérios de elegibilidade para acesso aos Benefícios Eventuais (BE), assim como sua fonte de financiamento. Outro elemento que chama atenção é onde este benefício pode ser acessado, o ideal é que seja na rede socioassistencial. O Quadro 1 apresenta a situação dos municípios brasileiros em relação a este tema em 2021.

³⁹ Diário Oficial da União – DOU de 27 de outubro de 2006 (p.111).

Quadro 1 – Situação dos municípios Brasil – Concessão de Benefícios Eventuais

TIPO DE BENEFÍCIO EVENTUAL (BE)	MUNICÍPIOS	REGULAMENTADO	CONCEDIDO NA SECRETARIA
BE por situação de morte	98%	85%	41%
BE por situação de natalidade	85%	75%	27%
BE por situação de calamidade pública	90%	82%	31%
Outros benefícios eventuais	97%	83%	31%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS – Gestão municipal 2021.

Como podemos observar pelos dados apresentados no Quadro 1, há avanços relacionados ao volume de municípios como executor dos benefícios eventuais, porém o fato de um percentual significativo desses serem acessados via órgão gestor e não na rede socioassistencial nos alerta para a possibilidade de não integração destes aos serviços socioassistenciais, o que pode significar o uso político partidário, clientelistas e eleitoreiro em determinados municípios.

Por fim, é importante a defesa de que esses citados no quadro são os Benefícios Eventuais reconhecidos como responsabilidade direta do SUAS, um campo sempre em disputa, considerando que a Assistência Social é percebida, muitas vezes, como a política que deve responder as demandas gerais da população pobre. Considerando esta cultura histórica, depois de muitos debates, em 2010 a Resolução nº 39 do CNAS⁴⁰ estabeleceu o reordenamento entre o que cabe ao SUAS e o que é responsabilidade do Sistema Único de Saúde (SUS), como órteses, prótese, cadeira de rodas, medicamentos e outros.

Pela definição da LOAS, entendemos que os programas na Assistência Social devem ter caráter de complementaridade em relação aos serviços e benefícios. Todavia, estes possuem um lugar de destaque e podemos afirmar, central, na Assistência Social brasileira nos últimos anos. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais (LOAS, 1993, Art. 24).

O mais relevante e duradouro foi criado exatamente em 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) que unificou outros programas de transferência de renda de políticas setoriais diversas como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola⁴¹, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação⁴² (PNAAL), o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à

⁴⁰Diário Oficial da União – DOU de 16 de dezembro de 2010 (p. 105).

⁴¹ lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.

⁴² lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

Saúde e denominado Bolsa Alimentação⁴³ e o Programa Auxílio-Gás⁴⁴. Em 2004 permaneceu o uso do Programa Bolsa Escola⁴⁵ por um período, considerando de transição⁴⁶ para o Programa Bolsa Família (PBF).

No que se refere a programas ligados à Proteção Social Especial de Média Complexidade é possível identificar pelos registros no Diário Oficial⁴⁷, ainda em 2004, o aporte financeiro⁴⁸ ao Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescente⁴⁹ (SENTINELA), criado em 2001⁵⁰. Mantendo também o cofinanciamento do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil⁵¹ (PETI), sofrendo alterações importantes com a Portaria nº 666, de 28 de dezembro de 2005, que integrou o PETI⁵² ao PBF⁵³.

Em 2005 foi criado⁵⁴ o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), de caráter intersetorial agregando ações da Educação, Trabalho e emprego e Assistência Social, substituindo o Programa Agente jovem, criado em 2001. O Programa SENTINELA foi absorvido pelo CREAS a partir de 2008, atualmente o atendimento ao público do SENTINELA é efetivado via Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI).

Em 2012 é aprovado o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (Capacita SUAS), por meio da Portaria nº 142⁵⁵, de 5 de julho de 2012⁵⁶, o programa previu a oferta de cursos pelos estados, em parcerias com Instituições de Ensino Superior (IES) que formaram a Rede

⁴³ Medida Provisória nº 2.206, de 6 de setembro de 2001.

⁴⁴ Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.

⁴⁵ Diário Oficial da União – DOU de 1 de junho de 2004 (p. 46).

⁴⁶ Portaria Interministerial nº 1, de 28 de maio de 2004.

⁴⁷ Portaria nº 377, de 1º de julho de 2004.

⁴⁸ Diário Oficial da União – DOU de 2 de julho de 2004 (p.106).

⁴⁹ Programa criado em 2001 pela então Secretaria de Estado de Assistência Social por meio da Portaria nº 878, de 3 de dezembro de 2001, publicado no Diário Oficial da União – DOU de 4 de abril de 2002, (p. 35), com objetivo de atender na Política de Assistência Social crianças e adolescentes vitimados pela violência com ênfase no abuso e exploração sexual.

⁵⁰ No mesmo ano na Portaria 879 de 3 de dezembro de 2001 é criado o Programa agente Jovem de Desenvolvimento Humano, voltado para atendimento com Bolsa no valor de R\$ 65,00 /mês, para o público na faixa etária de 15 a 17 anos. Publicado no Diário Oficial da União – DOU de 4 de abril de 2002.

⁵¹ Portaria nº 369, de 1º de julho de 2004.

⁵²A Secretaria de Estado de Assistência Social por meio da Portaria nº 458, de 4 de outubro de 2001 estabeleceu Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, publicado no Diário Oficial da União – DOU de 4 de abril de 2002 (p. 32)

⁵³ Diário Oficial da União – DOU de 30 de dezembro de 2005 (p. 247)

⁵⁴ Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005 e regulamentado via Decreto nº 6.629, de 4 de novembro de 2008. Publicado em Diário Oficial da União – DOU de 5 de novembro de 2008.

⁵⁵ Alterada posteriormente pela Portaria nº 129, de 14 de novembro de 2013 e Portaria nº 4, de 5 de fevereiro de 2018.

⁵⁶ Diário Oficial da União – DOU de 6 de julho de 2012 (p. 81).

Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS. Este Programa foi o primeiro com abrangência nacional voltado a qualificar trabalhadores do SUAS.

A Portaria nº 143, de 5 de julho de 2012⁵⁷, cria o Programa Nacional de Promoção ao Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS) que tem como objetivo a integração ao mundo do trabalho, por meio de programas e projetos de formação e capacitação profissional da população atendida nas unidades socioassistenciais.

Em 2013 foi feita uma alteração importante no âmbito do PETI, via Resolução CNAS nº 8, de 18 abril de 2013⁵⁸, que tratou das ações estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), e busca promover a inclusão de toda a rede socioassistencial nas ações de combate ao trabalho infantil, o que antes tinha como foco a transferência de renda e os polos de convivência operacionalizados pela Proteção Social Básica.

Entre os anos de 2012 e 2015 os programas PBF, PETI e ACESSUAS foram sendo qualificados, expandidos e ganharam ferramentas de monitoramento e participação dos entes estaduais.

Em 2016 a Resolução CNAS nº 19⁵⁹, de 24 de novembro de 2016, instituiu o Programa Primeira Infância no SUAS, que corresponde à participação da política de Assistência Social no Programa Criança Feliz, criado pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, tendo como público famílias com gestantes e crianças na primeira infância em situação de vulnerabilidade, risco pessoal e social, gestantes e crianças até trinta e seis meses beneficiárias do PBF e crianças de até 72 meses beneficiárias do BPC. Este se tornou o principal programa da assistência nos últimos cinco anos. Diferente do que ocorreu com a não aprovação de recursos para expansão dos serviços socioassistenciais tipificados, o Programa Criança Feliz foi tendo seu orçamento revisto e expandido. Podemos exemplificar comparando os recursos efetivamente pagos em 2022⁶⁰ para o funcionamento dos serviços:

- Piso Básico Fixo que corresponde ao financiamento do PAIF e parte do SCFV no valor de R\$ 220.246.404,96.
- Piso Fixo de Média Complexidade que corresponde ao serviço PAEFI o valor foi de R\$ 60.130.676,34.

⁵⁷ Diário Oficial da União – DOU de 6 de julho de 2012 (p. 81).

⁵⁸ Diário Oficial da União – DOU de 30 de abril de 2013 (p. 77).

⁵⁹ Diário Oficial da União – DOU de 29 de novembro de 2016 (p. 37).

⁶⁰ Ministério da Cidadania, Fundo Nacional de Assistência Social, Relatório de Parcelas Pagas (Ordem bancária) - Atualizado em: 21/09/2022 (Rede SUAS, Relatório Financeiro de Parcelas Pagas) Consulta pública em 27/11/2022.

- Para o Programa Criança Feliz o valor repassado foi de R\$ 273.276.778,08.

Esses valores expressam o protagonismo que o Programa Criança Feliz⁶¹ ganhou nos últimos anos em detrimento dos serviços socioassistenciais tipificados de caráter continuado e que atende uma parcela maior da população atendida nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS/PAIF e CREAS/PAEFI).

Não poderíamos deixar de citar nesta seção sobre programas da Assistência Social uma análise dos Programas de transferência de renda, conforme apontamentos críticos de Boschetti (2016, p. 164), são geralmente condicionados a situações de pobreza extrema associada a falta de acesso ao trabalho, ganhando, assim, uma função que minimiza a situação já existente, ou seja, não funciona em uma perspectiva preventiva. Estes não substituem o salário-mínimo, pois são, geralmente, valores baixos que não atendem as necessidades fundamentais de um indivíduo. A autora ressalta que o fato de não estarem organizados como benefícios e não na lógica do Direito Social fundamental, são utilizados como estratégias populistas e clientelísticas.

O mais duradouro do período aqui analisado foi o Programa Bolsa Família (2004), citado nas legislações acima descritas. O Programa Bolsa Família (PBF), lançado no governo do PT, foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil⁶², no governo de extrema direita de Bolsonaro. De acordo com Ministério da Cidadania, no mês de novembro de 2022, 21.534.293 famílias receberam o Auxílio Brasil no valor de R\$ 600,00. Em 2023, com o retorno do governo do PT, o Auxílio Brasil foi extinto e retornou o PBF.

Essas mudanças não foram só de nomenclatura, os programas sofreram alteração na lógica de concessão. A principal diferença entre os programas é em relação ao acesso e acompanhamento dos beneficiários. Se o PBF foi pautado na lógica de condicionalidades que incentivavam às famílias a manter o cuidado com a saúde, especialmente em ações preventivas com crianças e adolescentes, incluindo nestas ações a necessidade de acesso a escolarização dessas crianças e adolescentes, o mesmo não se dá no PAB.

⁶¹ Uma avaliação recente sobre o programa pode ser lida em Avaliação do Programa Criança Feliz: um estudo randomizado em 30 municípios brasileiros de autoria de Iná S. Santos [...] Cesar G. Victora publicado na *Revista Ciência e Saúde Coletiva* de dezembro de 2022. <https://doi.org/10.1590/1413-812320222712.13472022>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/h7WtvjjnNzxbDssY6hQ4j6C/>>.

⁶² A Medida Provisória 1.155/2023, de 1º de janeiro que garante os recursos para retorno do Bolsa Família como o Programa de Transferência de Renda Oficial do governo federal.

Um outro aspecto de diferença se expressa na ideia de valor de benefício por família, o que dava ao PBF com valores diferenciados que dependiam de quantidade de componentes familiar, as faixas etárias e a especificidade de gestantes e nutrízes. No PAB, o valor estipulado era único, independente da composição familiar, o que gerou alterações nos cadastros em todo o país, com famílias buscando os postos de atendimentos e os CRAS para que pudessem acessar mais de um benefício com declaração unifamiliar. Isso demonstra, a nosso ver, a importância política e eleitoreira dos programas de transferência de renda e as diferenças de concepção entre partidos políticos que disputam a direção da política do país.

Antes de instituir o Auxílio Brasil, teve destaque a criação do auxílio emergencial via Medida Provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021⁶³, que, instituído em período pandêmico, representou a resposta tardia do Governo Federal às demandas diversas da população para a crise sanitária e a necessidade de isolamento social.

Além dos programas de transferência de renda do Governo Federal, os estados brasileiros vêm implementando programas regionais de transferência de renda. Em levantamento feito no Censo 2021, da gestão municipal e estadual, identificamos que dos vinte e seis estados, dezoito (69%) criaram Programas próprios de transferência de renda.

⁶³ Regulamentada no Decreto nº 10.852, de 08 de novembro de 2021, publicado na edição extra do Diário Oficial da União – DOU de 08 de novembro (p. 1).

Quadro 2 – Estados do Brasil com programas de transferência de renda

UF	PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE RENDA	NOME DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E OUTROS BENEFÍCIOS EXCLUSIVOS DO ESTADO
RO	Sim	Mamãe cheguei
AC	Sim	Programa auxílio do bem
AM	Não	Auxílio Emergencial
RR	Sim	Programa Renda Cidadã
PA	Sim	BPAH
AP	Sim	Programa Renda Para Viver Melhor
TO	Não	-
MA	Sim	Programa Viva Água
PI	Não	Passe livre Intermunicipal da pessoa idosa
CE	Sim	Cartão mais infância Ceará-CEMIC
RN	Não	-
PB	Sim	Cartão Alimentação
PE	Sim	13º do Bolsa Família de Pernambuco
AL	Sim	Programa Criança Alagoana
SE	Sim	Mão Amiga - cana e laranja
BA	Não	-
MG	Não	Auxílio Emergencial Mineiro
ES	Sim	Projeto Bolsa Capixaba
RJ	Sim	Supera RJ
SP	Sim	Prospera Família /Prospera Jovem
PR	Sim	Bolsa Agente Cidadania
SC	Não	-
RS	Não	Programa Pop Rua RS
MS	Sim	Mais Social
MT	Sim	Ser Família
GO	Sim	Programa Mães de Goiás/SEDS

Fonte: Censo SUAS – Gestão estadual 2021.

Este levantamento expressa uma lógica de transferência de renda como pauta crescente na política de Assistência Social. A questão precisa ser melhor analisada, visto que a renda é necessária e faz parte das seguranças afiançadas pelo SUAS, porém, a forma de implementação desses programas vem sendo completamente alinhada à lógica de valorização do capital financeiro, privilegiando a bancarização, com valores não condizentes com a segurança de renda necessária aos usuários do SUAS, sendo utilizados como prática populista, clientelista e eleitoreira, e não como um direito fundamental.

2.4. Organização da gestão orçamentária do SUAS

Sendo a gestão do SUAS compartilhada com os três entes federativos, é importante ressaltar aqui as responsabilidades de cada um deles, definidas na NOB – SUAS 2005 e revista na NOB – SUAS 2012.

Cabe à União a gestão, concessão e manutenção do BPC, o monitoramento e cofinanciamento para aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, propor e pactuar as diretrizes gerais do SUAS.

Aos estados cabe o monitoramento, cofinanciamento e apoio técnico para aprimoramento da gestão, dos serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial, incluindo o cofinanciamento dos Benefícios Eventuais e a coordenação da regionalização dos serviços.

Aos municípios cabe a execução direta dos Benefícios Eventuais, serviços, programas e projetos de proteção social básica e especial.

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 (LOAS, 1993, Art. 28).

Apesar do reconhecimento como política pública em 1988, o financiamento do SUAS não se deu de forma automática. Foi marcado inicialmente por repasses via convênios do Governo Federal com municípios e estados em um lento processo burocratizado em correspondências documentais e com valores *per capita*, com critérios poucos claros para a inclusão dos entes municipais na partilha dos recursos. Apesar de o repasse automático estar autorizado desde 1998, conforme o disposto na Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, cujo art. 2º autoriza o repasse automático dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS), Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) e do Distrito Federal, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

As alterações mais significativas no âmbito do financiamento aconteceram após a aprovação da NOB SUAS⁶⁴ 2005⁶⁵, que define o cofinanciamento fundo a fundo como meio legal de repasse dos recursos do Governo Federal aos

⁶⁴ Resolução CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005.

⁶⁵ Diário Oficial da União – DOU 25 de julho de 2005 (p. 57).

estados e municípios e reafirma o papel de cofinanciador do ente estadual, confirmando a cooperação federativa.

Ainda em 2005 as portarias ministeriais nº 440, de 23 de agosto de 2005⁶⁶ e nº 442, de 26 de agosto de 2005⁶⁷, estabelecem respectivamente os pisos da proteção social básica e proteção social especial. Sendo esses valores definidos de acordo com o porte do município. As duas portarias tiveram deliberação dos critérios de partilha de recursos, pactuados⁶⁸ na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) em Resolução nº 4, de 16 de setembro de 2005.

Em 2008 tivemos a primeira expansão dos recursos para os municípios para a Proteção Social Básica⁶⁹ (Resolução CIT nº 3, de 3 de junho de 2008), já considerando os novos pisos, assim como o primeiro repasse para implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de LA e PSC nos CREAS com recursos do Piso Fixo de Média Complexidade⁷⁰ (PFMC), previsto na Resolução CIT nº 5, de 3 de junho de 2008.

O Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012⁷¹ regulamentou o Fundo Nacional de Assistência Social, estabelecendo em seu artigo 7º o cofinanciamento federal de serviços, programas e projetos de Assistência Social e de sua gestão, no âmbito do SUAS por meio de blocos de financiamento⁷².

O ano de 2013 é marcado por expansões e reordenamentos dos serviços da PSB e PSE. Compreendendo que expansão é o termo utilizado para indicar o cofinanciamento federal para implantação de novos serviços. O fluxo é a aprovação dos critérios de elegibilidade pelo CNAS, sua pactuação na CIT seguida de publicação e prazo para os municípios e estados realizarem o aceite e passarem a receber os recursos para ampliação dos serviços e unidades. Reordenamento é a disponibilização de recursos do Governo Federal para que estados e municípios reorganizassem seus serviços de acordo com as legislações vigentes, normalmente são acompanhadas de expansão para aceite de novos serviços socioassistenciais. No caso da PSB, além de mais uma expansão do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família⁷³ (PAIF) tem-

⁶⁶ Diário Oficial da União – DOU de 25 de agosto de 2005 (p. 53).

⁶⁷ Diário Oficial da União – DOU de 29 de agosto de 2005 (p.124).

⁶⁸ Diário Oficial da União – DOU de 21 de setembro de 2005 (p.109).

⁶⁹ Diário Oficial da União – DOU de 27 de junho de 2008 (p. 62).

⁷⁰ Diário Oficial da União – DOU de 1 de julho de 2008 (p. 95).

⁷¹ Diário Oficial da União – DOU 25 de 16 de agosto de 2012 (p. 5).

⁷² Blocos de financiamento é o conjunto de serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e sua gestão, definida por nível de Proteção social, Programas e Gestão.

⁷³ Resolução nº 15, de 11 de junho de 2013 publicada no Diário Oficial da União – DOU de 26 de junho de 2013 (p. 93).

se o início do processo de reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos⁷⁴ (SCFV), alterando os valores do cofinanciamento federal e estabelecendo como público prioritário deste serviço da PSB o público atendido pelos serviços da PSE vítimas de violações de Direitos.

Para a PSE, 2013 representa o início do cofinanciamento para o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, aprovado na Resolução CNAS nº 12, de 11 de junho de 2013⁷⁵, expansão do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos⁷⁶ (PAEFI), o reordenamento do Serviço de Acolhimento de crianças e adolescentes⁷⁷ e, ainda na Resolução CNAS nº 9, de 18 de abril de 2013⁷⁸, temos aprovados os critérios para a expansão dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial para o Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, para o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e para os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.

Em 2014 será a vez da expansão qualificada e reordenamento do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias⁷⁹, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade⁸⁰ (PSC).

Em 2017 a CIT, via resolução nº 4, de 22 de março de 2017⁸¹, pactua os critérios de partilha e elegibilidade para a expansão do cofinanciamento federal do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias em Centros dia.

Em 2018⁸² acontece uma nova possibilidade de adesão ao cofinanciamento do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos (PAEFI), do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em

⁷⁴ Resolução CNAS nº 1, de 21 de fevereiro de 2013 publicada no Diário Oficial da União – DOU de 26 de fevereiro de 2013.

⁷⁵ Diário Oficial da União – DOU de 26 de junho de 2013 (p. 91).

⁷⁶ Resolução CNAS nº 14, de 11 de junho de 2013, publicada no Diário Oficial da União – DOU de 26 de junho de 2013 (p. 93).

⁷⁷ Resolução CNAS nº 23, de 27 de setembro de 2013, publicada no Diário Oficial da União – DOU de 30 de setembro de 2013

⁷⁸ Diário Oficial da União – DOU de 30 de abril de 2013 (p. 79).

⁷⁹ Resolução CNAS nº 11, de 17 de abril de 2014, publicada no Diário Oficial da União – DOU de 22 de abril de 2014 (p. 97).

⁸⁰ Resolução CNAS nº 18, de 5 de julho de 2014 publicada no Diário Oficial da União – DOU de 11 de julho de 2014 (p. 68).

⁸¹ Diário Oficial da União – DOU de 27 de abril de 2017 (p. 94).

⁸² Diário Oficial da União – DOU de 27 de junho de 2018 (p. 59).

cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

De 2019 a 2022 não foram publicadas resoluções de expansão ou reordenamento dos serviços socioassistenciais tipificados.

Em 2018 uma alteração importante aconteceu via Portaria nº 2.300, de 8 de junho de 2018⁸³, que regulamenta a transferência voluntária de recursos oriundos de emenda parlamentar ou de programação orçamentária própria, na modalidade fundo a fundo, para a Assistência Social. Esta iniciativa significou um aumento de repasses oriundos de Emendas Parlamentares destinadas às instituições não governamentais que receberiam recursos para aquisição de equipamentos e/ou materiais permanentes e veículos. Os valores para este, fim chegando via fundo municipal e/ou estadual, coloca a gestão governamental na gerência dos processos de aquisição de bens para instituições escolhidas por parlamentares e que não são escolhas diretas dos Conselhos locais de Assistência Social ou prioridades dos respectivos planos quadrienais. As emendas parlamentares direcionadas às instituições específicas escolhidas por parlamentares também instituíram os gestores dos FEAS e FMAS pela prestação de contas. Ainda quando as Emendas Parlamentares são destinadas diretamente à rede pública, implica em privilégio de acesso a recursos que fogem as regras pactuadas na CIT e no CNAS dos critérios de partilha de recursos federais⁸⁴.

Considerando a divisão de responsabilidades entre os entes federativos no financiamento da política pública, buscamos no último Censo da gestão municipal⁸⁵ e estadual algumas respostas de questões que podem indicar se, de fato, existe uma cooperação entre os entes para a gestão do SUAS.

Um bom indicador é a instituição de áreas essenciais à gestão do SUAS nos estados e municípios, conforme pode ser observado no quadro 3.

⁸³ Diário Oficial da União – DOU de 11 de junho de 2018 (p. 61).

⁸⁴ Existem outras leituras sobre a justiça das emendas Parlamentares como forma de justiça na distribuição de recursos. Os argumentos podem ser conferidos na Revista brasileira de ciência política nº 34. Com o artigo de título “*O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares*” Almeida (2021) faz um resumo da potencialidade desta forma de descentralização de recursos públicos utilizando referências norte americanas e as normativas nacionais de operacionalização.

⁸⁵ 5.504 municípios responderam ao Censo de gestão em 2021.

Quadro 3 – Constituição de áreas essenciais para gestão do SUAS em estados e municípios – Brasil 2021

ESTADOS	Constituídas formalmente	Constituídas informalmente	Não Constituídas
Gestão do SUAS	69%	23%	8%
Vigilância Socioassistencial	62%	38%	0
Gestão do Trabalho	46%	50	4%
Regulação do Suas	31%	46%	23%
Gestão Financeira e Orçamentária	77%	23%	0
Proteção Social Básica	88%	12%	0
Proteção Social Especial	88%	12%	0
Gestão do Cadastro Único e Programa Bolsa Família	73%	27%	0
Gestão de Benefícios Assistenciais (BPC, Benefícios Eventuais)	46%	54%	0
Programa Criança Feliz	42%	50	8%
MUNICÍPIOS	Constituídas formalmente	Constituídas informalmente	Não Constituídas
Gestão do SUAS	69%	23%	8%
Vigilância Socioassistencial	33%	36%	31%
Gestão do Trabalho	32%	31%	37%
Regulação do Suas	43%	28%	29%
Gestão Financeira e Orçamentária	60%	27%	13%
Proteção Social Básica	76%	17%	7%
Proteção Social Especial	50%	23%	27%
Gestão do Cadastro Único e Programa Bolsa Família	80%	15%	5%
Gestão de Benefícios Assistenciais (BPC, Benefícios Eventuais)	65%	24%	11%
Programa Criança Feliz	41%	11%	48%
Ações Estratégicas do PETI	20%	23%	57%

Fonte: Censo SUAS 2021 Gestão Municipal e Gestão estadual.

O baixo investimento em áreas como Vigilância socioassistencial, gestão do trabalho e regulação do SUAS, pode acarretar prejuízos para o planejamento do mesmo, pois deixa de levantar dados importantes sobre os territórios e suas respectivas demandas específicas, incluindo a avaliação sobre o perfil, quantidade e qualificação dos trabalhadores sociais. A não existência ou existência informal da área de regulação do SUAS indica que poucas regulações são efetuadas, e poderiam demonstrar o bom uso da autonomia dos entes na organização local do SUAS. Durante a pesquisa documental, verificamos que 54% dos estados não possuem uma regulação própria do SUAS, assim como 29% dos municípios. Até mesmo as áreas mais clássicas, como Proteção social Básica e Especial não apresentam uma cobertura total no que se refere a sua

instituição formal, o que aliada aos demais pode ser uma explicação para descontinuidades em inícios de novas gestões eletivas.

A não efetividade de apoio aos municípios por parte do ente estadual foi o que mais chamou nossa atenção nesta coleta, apenas 15% dos estados regulamentaram o cofinanciamento estadual para o Serviços de Proteção Social em emergências e calamidade pública. Quanto ao apoio necessário para a Proteção social Especial via serviço e/ou unidade de caráter regional de Proteção Social Especial de Média Complexidade, 38% dos estados informam sua execução e na Alta Complexidade 54%, porém, nenhum com cobertura para todo território. Arretche (2011) tratou do tema de participação do ente estadual na organização do SUAS, como um acessório.

Este desenho institucional implica clara opção pela municipalização da execução dos serviços, pois caberia aos Estados um papel acessório, no sentido de que estes deveriam atuar nas situações em que os municípios não pudessem desempenhar a contento as suas funções, qual seja, ações que demandem uma rede regional ou apoio aos consórcios (Arretche, 2011, p. 174).

Recorremos, então, a questão sobre plano de providências, pois este poderia indicar que, apesar de não haver apoio dos estados na execução direta, poderia advir de formas mais personalizadas para cada município na gestão de serviços e benefícios.

O Plano de Providências constitui-se em instrumento de planejamento das ações para a superação de dificuldades dos entes federados na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a ser elaborado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições, dentre outras, de: I - identificar as dificuldades apontadas nos relatórios de auditorias, nas denúncias, no Censo SUAS, entre outros; II - definir ações para superação das dificuldades encontradas; III - indicar os responsáveis por cada ação e estabelecer prazos para seu cumprimento” (NOB SUAS, 2012, art. 40).

No entanto, apenas 30% dos estados informam a vigência atual de planos de providências e, conseqüentemente, de apoio aos entes municipais. Quando questionado aos municípios sobre sua inclusão no Plano de Apoio Técnico e/ou Plano de Providências do Estado as respostas são: 25% sim; 28% não sabem; e 47% não.

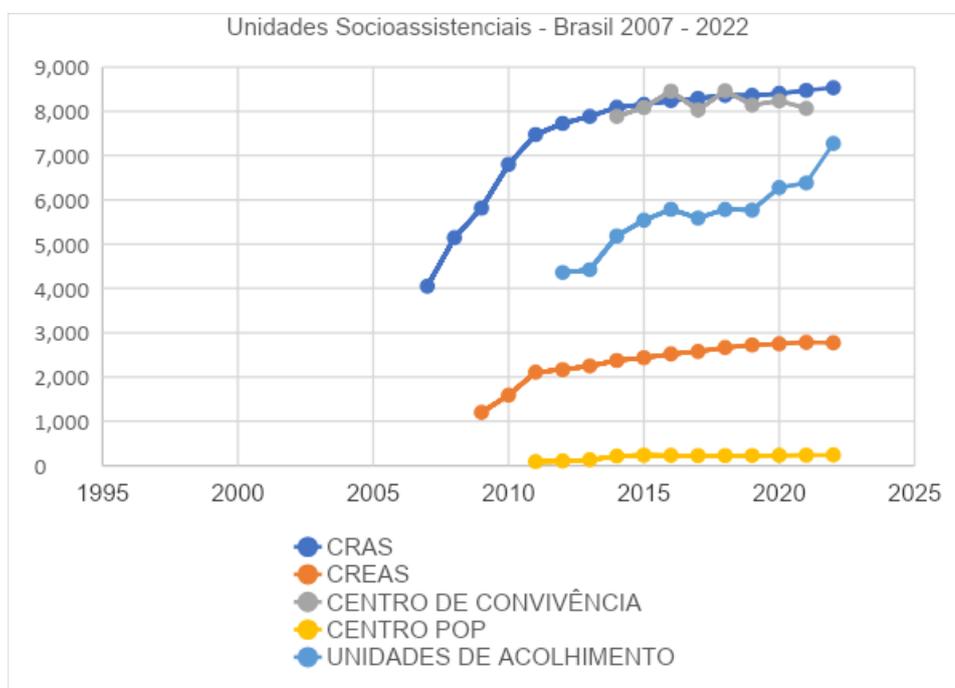
Por fim, medimos as ações de apoio técnico e capacitação que devem ser ofertadas pelos estados aos municípios, sendo que, 55% não recebeu apoio técnico individualizado do estado, 54% dos municípios não enviou informações à Secretaria Estadual para monitoramento e 79% não recebeu nenhuma visita técnica de monitoramento do estado nos últimos 12 meses.

Sobre as ações de capacitação, metade dos estados informam ter realizado capacitações presenciais para 8.787 trabalhadores do SUAS. As capacitações na modalidade Ensino à Distância (EaD) foi ofertada por 57% dos estados que capacitaram 15.746 profissionais. Somando as duas modalidades de capacitação, temos 24.533 trabalhadores capacitados no ano 2021, analisando este dado com o total de trabalhadores, concluímos que apenas 6% dos trabalhadores sociais no SUAS receberam ações de capacitação por parte do ente estadual. Voltando a informação do quadro 3, que indica que somente 32% dos municípios instituíram a área de Gestão do Trabalho, dificilmente articularão ações de capacitação com recursos próprios.

Todos esses elementos nos permitem problematizar a divisão e a gestão compartilhada do SUAS, tendo, desde a LOAS, a proposta de descentralização, que vem se efetivando com características de municipalização, pelo menos no que diz respeito à manutenção e ampliação da rede de serviços.

Dados da rede socioassistencial de 2004⁸⁶ a 2022, podem constatar o aumento da organização das unidades municipais de execução direta, conforme demonstra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Unidades socioassistenciais – Brasil 2007-2022



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS 2006 - 2022 e Relatório de Informações Sociais 2022.

⁸⁶ Não foi possível acessar os dados desta rede nos anos de 2004 - 2006.

O aumento da quantidade de unidades socioassistenciais nos municípios brasileiros não pode ser atribuído a uma participação efetiva do Governo Federal, considerando que as expansões de cofinanciamento de novos serviços não acontecem desde o ano de 2016. Com exceção dos valores repassados no período de 2020 e 2021 para implantação de acolhimentos emergenciais em resposta a Pandemia do Covid-19.

Quadro 4 – Rede de Unidades socioassistenciais em números- Brasil ⁸⁷

ANO	CRAS	CREAS	CENTRO DE CONVIVÊNCIA	CENTRO POP	UNIDADES DE ACOLHIMENTO
2007	4.049	*	*	**	*
2008	5.142	*	*	**	*
2009	5.812	1.200	*	**	*
2010	6.801	1.590	*	**	*
2011	7.475	2.109	*	90	*
2012	7.725	2.167	*	105	4.360
2013	7.883	2.249	*	131	4.423
2014	8.088	2.372	7.882	215	5.184
2015	8.155	2.435	8.086	235	5.538
2016	8.240	2.519	8.454	230	5.785
2017	8.292	2.577	8.026	227	5.589
2018	8.360	2.664	8.462	226	5.783
2019	8.357	2.723	8.141	228	5.768
2020	8.403	2.749	8.233	230	6.276
2021	8.471	2.782	8.065	235	6.381
2022	8.530	2.771	***	238	7.271

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo SUAS 2006 -2022 e Relatório de Informações Sociais 2022.

O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) tem como uma de suas pautas a luta para acesso ao cofinanciamento federal adequado de acordo com o pacto federativo. Desde 2016 o órgão colegiado intensificou esta disputa considerando a aprovação do teto dos gastos previstos na PEC/95. A manifestação⁸⁸ de 05 de setembro de 2022 apresenta uma síntese desta situação.

Se os apontamentos do CONGEMAS expressam uma realidade dos recursos federais destinados à manutenção da rede socioassistencial, como

⁸⁷ * Censo SUAS ainda não coletava informações sobre as unidades; ** Unidade não existente no período, *** unidades sem registro no Relatório de Informações Sociais.

⁸⁸ <https://drive.google.com/file/d/14qDGBVcFKdyNzF9tPWA_uZSwTGm-SGAF/view>.

podemos explicar a expansão das unidades socioassistenciais em todo território nacional? A nossa hipótese é que a descentralização política administrativa da política de Assistência Social, prevista nas diretrizes da LOAS e da PNAS, se efetiva em uma lógica perversa de municipalização. Os municípios vêm mantendo e ampliando a rede socioassistencial independentemente dos recursos do ente federal.

O papel dos entes estaduais em relação ao apoio técnico e financeiro também é questionável, de acordo com os dados do Censo SUAS gestões estaduais 2021, dos vinte e seis estados, somente dezesseis cofinanciam todos os níveis de complexidade e não necessariamente todos os municípios.

Para efetivação do controle social do SUAS foi instituído instâncias de deliberação formadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS)

Além dos conselhos, foram instituídas as instâncias de negociação e pactuação do SUAS, sendo duas: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no âmbito nacional composta por União, representada pelo Órgão Gestor Federal da política de Assistência Social estados e Distrito Federal, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de estado de Assistência Social (FONSEAS⁸⁹) e municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS); e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), no âmbito estadual, composta por estado, representado pelo Órgão Gestor Estadual da política de Assistência Social, municípios, representados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS⁹⁰).

Como já demonstrado em dados atualizados (2021) para a materialização da Gestão do SUAS, a institucionalização de determinadas áreas com Recursos Humanos e materiais têm sido fundamentais, entre elas, destacamos a gestão do SUAS; vigilância socioassistencial com responsáveis pelo monitoramento e avaliação; gestão do trabalho com setor de educação permanente e mesa de negociação dos trabalhadores do SUAS; regulação; e gestão orçamentária e financeira. E, além desses, as coordenações para os níveis de proteção social (PSB, PSE) de benefícios e programas.

⁸⁹ O FONSEAS e o CONGEMAS são reconhecidos como entidades sem fins lucrativos que representam, respectivamente, os secretários estaduais e do Distrito Federal, e os secretários municipais de assistência social, responsáveis pela indicação dos seus representantes na CIT. (NOB SUAS, 2012, Art. 31).

⁹⁰ Os COEGEMAS são reconhecidos como as entidades sem fins lucrativos que representam os secretários municipais de assistência social no âmbito do Estado, responsáveis pela indicação das suas representações na CIB (NOB SUAS, 2012, Art. 132).

A definição dessas áreas nos organogramas oficiais dos entes estaduais e municipais, com servidores efetivos, tem se mostrado um grande desafio para a gestão deste sistema, assim como outros.

2.5. Breves considerações sobre a implementação

Ao realizar a busca dos documentos da Assistência Social encontramos um cenário de muitos atos normativos, especialmente ocasionados por mudanças de governos em âmbito federal. As normativas federais induzem a organização das ações da política nos estados e municípios, sendo este um modelo adotado no Brasil para as políticas setoriais.

Arretche (2011) esclarece que a formação do Estado federativo brasileiro é singular, pois vivenciou um longo período de ditadura que se caracterizou com a centralização das decisões, sendo este período ditatorial responsável pela consolidação de grande parte do sistema protetivo como habitação, previdência e saúde. Neste desenho centralizador, estados e municípios funcionavam como extensão do Governo Federal com a função de executores do que era formulado. Este modelo só será alterado após a redemocratização e fortalecido com novas funções e autonomia garantida pelo texto constitucional aos demais entes federados. Com este novo desenho político organizacional, a descentralização das políticas públicas precisa ser assumida por todos.

A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portando, ser incentivados para tal (Arretche, 2011, p. 47).

Sendo assim, incentivos são necessários para a adoção pelos entes federados de atribuições antes sob a responsabilidade apenas do governo federal. A pesquisa da autora avalia a adesão dos entes federados às novas responsabilidades, condicionado ao que ela denomina de barganhas federativas envolvendo muitos interesses, inclusive partidários. Segundo a autora, o desafio foi maior na Assistência Social, pois durante o período ditatorial não se constituiu como na saúde, um sistema, apesar da forte atuação das agências federais que financiavam as Organizações Não Governamentais como executoras diretas, não se tinha um comando central. Foi somente com a aprovação da LOAS, em

1993, que se avançou no debate sobre as responsabilidades específicas dos três entes federados na organização da Assistência Social como Sistema Único e descentralizado.

As leis citadas são as que alteraram diretamente a LOAS após a instituição do SUAS em 2005, o levantamento dessas legislações ilumina o caminho de uma das inquietações desta pesquisa: não foi necessário mudanças significativas na LOAS para que a Assistência Social sofresse alterações significativas em sua execução, de acordo com as diretrizes dos governos de conjunções partidárias da Direita, e, nos últimos quatro anos da extrema Direita. Tal constatação demonstra um caminho de investigação metodológica que, mesmo reconhecendo a formulação de políticas como uma fase importante para dar o direcionamento das ações públicas, recupera as análises da implementação e suas muitas possibilidades de alterações de percurso de uma política pública conforme abordou Lindblom (1981) e Paiva (2008).

Ao mesmo tempo em que os processos da execução de uma política sofrem com os desmandos de atos administrativos e burocráticos, que podem ser uma fragilidade, conforme demonstrado nas mudanças promovidas pelo governo Bolsonaro (2019-2022), também pode ser vislumbrado como uma fase de potencialidade para a execução de ações críticas e propositivas de gestores e trabalhadores na medida em que possibilita variadas formas de implementação. Assim como foram exploradas por um determinado governo, poderiam também ser exploradas por coletivos, como o de trabalhadores sociais, mas com outros compromissos societários.

A implementação sempre envolve processos decisórios e relações de poder, ainda que nas micro relações. Lindblom (1981) argumenta que na execução se verifica o encontro de órgãos e representantes destes que podem cooperar ou obstruir o desenho e a intenção das políticas. O autor considera que, por esta razão, a implementação é parte integrante do poder decisório político.

Nenhum formulador de políticas pode enunciar completamente essas políticas, e poucos tentariam isso, pois sabem que não é possível elaborar um texto legal, por exemplo, que cubra todas as contingências, todos os casos possíveis. O que os formuladores de políticas fazem é permitir que os responsáveis pela sua administração determinem muitos elementos da concepção que apenas esboçam. (Lindblom, 1981, p. 60).

O autor cita diversos aspectos da implementação que colocam o que ele denomina de políticas de burocracias como elemento fundamental de análise.

Os burocratas, na perspectiva do autor, são atores privilegiados que ao executar moldam as políticas de acordo com diversos interesses e articulações. Trata com ênfase da falta de controle dos órgãos centrais, exemplificando o governo federal nas decisões de estados e municípios, chamando esta característica de fragmentação. Esta fragmentação gera, na perspectiva do autor, uma divisão de poderes entre as autoridades, que em consequência aumenta a autonomia na implementação. As observações de Lindblom (1981) dialogam com nossas intenções nesta pesquisa ao vislumbrar a análise da política de Assistência Social como um campo de análise sobre sua implementação, com possibilidades de alteração em sua concepção enquanto medida protetiva.

Embora se pudesse esperar que o campo da análise de políticas pertencesse ao campo da elaboração legislativa, na verdade ele está associado ao estudo da administração pública. Como especialidade acadêmica, a análise de políticas e o estudo da administração em grande parte se confundem (Lindblom, 1981, p. 64).

Em nossa perspectiva um campo não exclui o outro, pois as elaborações legislativas são resultantes e, ao mesmo tempo, origem dos processos de disputa de poder no âmbito das políticas públicas. No caso do SUAS, é possível perceber o movimento de avanços em períodos em que a função de determinar as regras nacionais foram ocupadas por atores que anteriormente estavam no campo da execução.

Ainda como observado nas leis aprovadas no período proposto, as mudanças na LOAS, são predominantemente a respeito do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e benefícios de transferência de renda, o que demonstra um foco na relação direta entre Assistência Social e acesso a renda, como marca de proteção social brasileira, compreendendo assim os limites do tema em sociedades guiadas pelo sistema capitalista.

O reconhecimento dos direitos sociais e, sobretudo sua universalização nos sistemas de proteção social capitalista, seja em forma de bens e serviços, seja em forma de prestações sociais monetárias, possibilitou as melhorias das condições de vida, certa redução das desigualdades sociais e certa distribuição do fundo público. Mas, certamente, não desmercantilizou as relações sociais, que continuam regidas pelas relações capitalistas fundadas na produção socializada e na apropriação privada de seus resultados (Boschetti, 2016, p. 28).

Esses limites, como afirma Boschetti (2016), estão ancorados em relações mercantilizadas e, contemporaneamente, sob a lógica direta do capital financeiro. O que coloca a análise dos benefícios monetários via programas de transferência de renda na Assistência Social sob análise não só de ganhos para seus usuários, mas principalmente para o capital financeiro.

2.6. O desafio da revisão do SUAS

Diante dos dados e reflexões sobre as políticas públicas, a formação do Estado brasileiro e o lugar da Assistência Social no sistema de proteção social, acreditamos que a pista para uma possível revisão das diretrizes do SUAS e retomada do protagonismo do debate sobre proteção social, deve ter como fonte empírica as organizações municipais do SUAS.

Aquecer o debate do lugar de legitimação que a Assistência Social exerce no controle da população pobre, contribuindo com o *status* de desigualdade da nossa sociedade, é necessário e, para tal feito, é primordial ouvir quem executa esses emaranhados de serviços e regras aqui expostos. Acreditamos, como pesquisadoras e trabalhadoras deste sistema, na existência de fissuras nesta parede de determinismos institucionais que tentam apagar a criatividade e as possibilidades para uma outra sociedade, menos desigual e mais protetiva.

Da intenção de encontrar as fissuras e olhar pela fresta, julgamos importante deixar claro o que conseguimos sintetizar da relação entre o colocado até aqui e sua utilização para a continuidade das reflexões nos próximos capítulos.

Assim, relativizando a concepção de Evans, Rueschmeyer e Skocpol, (1985) sobre uma “autonomia relativa do Estado”, no processo de decisão sobre políticas públicas, buscaremos encontrar no processo de implementação dos serviços a “relativa “autonomia profissional”, identificada por Iamamoto (2007a), que envolve o direcionamento ético e político do projeto profissional, os referenciais teóricos e metodológicos utilizados e a operacionalização de técnicas e instrumentos de trabalho, em meio ao que está programado como requisição institucional para a entrega aos usuários, o que se dará por meio da pesquisa de campo com os trabalhadores do SUAS.

Para isso, considerando as quatro vertentes de estudos de políticas públicas apresentadas por Farah (2018) no primeiro capítulo – substantivos setoriais, estudos de impacto e avaliação, estudos do processo de política pública e estudos dos efeitos do design das políticas sobre os resultados – acreditamos que nossa abordagem esteja na vertente de processo de política pública, uma vez que nossa pesquisa busca: primeiro, os caminhos teóricos e históricos que justificam esta política como parte do modo de produção e reprodução das relações sociais do sistema capitalista; segundo, revelar as

estratégias das legislações e normativas que determinam o perfil de trabalhadores e o tipo de serviços para um determinado público; e terceiro, investigar a origem e apropriação de conceitos (Acolhimento e Escuta qualificada) destas normativas por profissionais de um município da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Assim, ao ter em nossas análises um espaço privilegiado sobre a política na perspectiva dos profissionais que estão na execução direta de serviços socioassistenciais, temos como referência as ideias de autores como Pressman e Wildavsky (1984); Marques (2013) Lindblom (1981); Arretche (2011), entre outros, que procuraram demonstrar que a implementação transforma a política e que, portanto, a redefine e a reformula, superando a ideia de que fases de um ciclo são mais relevantes que outras.

Conforme demonstrado no levantamento documental realizado, a forma de organização da Assistência Social, desde a sua previsão na Constituição de 1988, passando pela aprovação da LOAS e sua complexa implementação de serviços, programas e benefícios, definiram o SUAS com um desenho próximo ao modelo do SUS, seguindo o que os neoinstitucionalistas chamam de “*path dependence*”, ou dependência do caminho – por seguir um modelo já instituído por outra política (Paiva, 2014) –, e no caminhar de sua manutenção em diferentes gestões governamentais, que sofreu alterações de normativas auxiliares que pouco alteraram seu lugar compensatório e subordinado no conjunto da seguridade social.

Ressaltamos ainda que Marques (2013), ao rever a literatura sobre políticas públicas, considera dois grandes grupos, sendo eles normativos e analíticos. Defendemos a nossa pesquisa no segundo grupo, todavia, temos como problematização dois conceitos previstos nas orientações normativas, estas têm um espaço considerável na revisão documental, podendo, por vezes, apresentar conteúdo mais descritivo que o usualmente destinado a pesquisas analíticas como realizado neste capítulo.

Diante do que foi até aqui discutido e compreendido, a Assistência Social como política pública, fruto da regulamentação de um direito previsto na Constituição de 1988, é percebida como resultante da intervenção de um Estado que segundo as avaliações das referências teóricas é a expressão da permanência, do que se estabeleceu como poder e foi se conservando com diferentes roupagens (Poder moderador, República Nova, Ditadura, Estado Novo, República presidencialista).

Na verdade, estamos, desde 2004, no Brasil, diante de um grande paradoxo: avanços institucionais importantes para a consolidação da assistência social, a exemplo da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e especialmente da novidade do CRAS, mas com parâmetros, normativas e orientações técnicas que contêm categorias com um nítido DNA neoconservador: risco, capacidades, exclusão, vigilância. Categorias que remetem à assistência social para se constituir como um panóptico da classe trabalhadora, como um controle sobre ela, ou para ativá-la (Boschetti, 2016, p. 13).

Sendo permanência, mediada pela normativa e práticas sociais, precisamos compreender as formas como o velho permanece sendo aceito em um período de vinte anos. Manter vivo o que temos de valor mais conservador em nossa sociedade, como por exemplo a centralidade na família para promoção da proteção social, com uma legitimidade institucional é um grande feito.

Longe de respostas maniqueístas em que o Estado surge como opressor-provedor e/ou provedor-opressor é preciso ir um pouco mais fundo. Por isso no próximo capítulo vamos trabalhar as requisições institucionais do SUAS aos seus trabalhadores, entre essas requisições encontra-se a adoção de dois conceitos que ora é apresentado nos cadernos de orientações de serviços socioassistenciais como atividades de serviços específicos, e ora é expresso como atributos inerentes de qualificação de todo trabalhador social: escuta qualificada e acolhimento.

3

Trabalhadores do SUAS – Entre competências, requisições e demandas

Quando esta pesquisa se propõe a compreender o uso dos conceitos “acolhimento e escuta qualificada” nas requisições institucionais expressas nas normativas da Assistência Social e sua apreensão pelos trabalhadores do SUAS, é importante esclarecer que não nos referimos a todos os trabalhadores desta política pública, nos interessa especificamente aqueles trabalhadores que executam diretamente os serviços, programas e projetos nos CRAS, CREAS, Centro Pop, Unidades e Serviços de Acolhimento, normalmente chamados de “trabalhadores da ponta” (auxiliares administrativos, cadastradores, orientador social, educadores, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, advogados, coordenadores de unidades), para distinguir daqueles que atuam na gestão (profissionais com formação de ensino médio e superior que exercem suas funções no órgão gestor da Assistência Social). Estes trabalhadores são denominados por Michael Lipsky como “burocratas de nível de rua”, sendo esses, “servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no cumprimento de suas tarefas e que têm grande discricão na execução do seu trabalho” (Lipsky, 1980, p. 3).

Vorsanger e Meyers (2010) vão nominar o que Lipsky chamou de burocrata de nível de rua como *trabalhadores de linha de frente*⁹¹,

Os trabalhadores de linha de frente são responsáveis por muitas das atividades centrais dos órgãos públicos, desde a determinação da elegibilidade do programa à alocação de benefícios, o julgamento de conformidade com as normas, a imposição de sanções e a isenção de penalidades a indivíduos e empresas. Essas atividades de linha de frente formam o núcleo técnico de muitas organizações públicas. Estão incluídos nessa categoria professores, policiais, assistentes sociais, inspetores de saúde e segurança e outros funcionários públicos que controlam o acesso a programas públicos ou fazem cumprir leis e regulamentos. Como tal, ocupam uma posição única, e excepcionalmente influente, no processo de implementação (Vorsanger & Meyers, 2010, p. 249-250).

Nas considerações das autoras são esses trabalhadores da linha de frente que ao exercerem suas funções como mediadores entre o serviço estatal e os usuários dos serviços públicos *moldam* parte significativa das políticas públicas,

⁹¹ Vizant e Crothers usam o termo líderes de nível de rua. Maynard Muno e Musheno utilizam o termo agente cidadão.

principalmente aquela parte que é percebida pelos cidadãos. Ao citar os estudos já realizados, um ponto é destacado, o poder de discricionariedade⁹² desses trabalhadores, que caracterizam as mudanças na entrega final de políticas formuladas em outro nível. As autoras apontam muitos desafios para este tipo de estudo, mas enunciam que apesar de complexos, não são necessariamente contraditórios. Acreditamos que a perspectiva dos trabalhadores acrescenta mais um elemento nas análises sobre políticas sociais apresentadas no primeiro capítulo.

Os burocratas de nível de rua estão entranhados em interagir sistemas de políticas, organizacionais, profissionais, comunitários e socioeconômicos. A capacidade de influência de um único fator sobre o seu comportamento discricionário – seja esse fator a diretriz de um funcionário do setor de políticas ou a cultura de um órgão local – é mediada pela influência de outras forças, muitas vezes concorrentes, sobre o sistema de implementação (Vorsanger & Meyers, 2010, p. 252).

Sobre tais forças, podemos citar as diferentes formações profissionais, a atuação de atores como os conselhos das categorias profissionais, os sindicatos, a reivindicação de movimentos sociais, os partidos políticos e outros, que interferem diretamente na organização dos trabalhadores e na implementação de políticas públicas.

Acreditamos que compreender o trabalhador do SUAS a partir desta abordagem, o coloca como um ator importante, não só como executor terminal de políticas elaboradas por outros, mas como parte fundamental também na influência sobre o que é formulado inicialmente, em suas muitas possibilidades ao implementar e executar os serviços socioassistenciais. Podemos pensar esses trabalhadores como aqueles que têm um poder de discricionariedade capaz de moldar a política em seu estágio final, sendo este um caminho muito promissor nas análises sobre os serviços e benefícios entregues nas unidades do SUAS.

Com esta afirmação não indicamos que esses trabalhadores ignoram as normativas existentes. As normativas são compreendidas como uma das mediações da intervenção profissional, são práticas discursivas estabelecidas

⁹² “Discricionariedade é a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito. É, portanto, um poder que o direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência, oportunidade e justiça, próprios da autoridade, observando sempre os limites estabelecidos em lei, pois estes critérios não estão definidos em lei.” (Enciclopédia jurídica PUCSP, 2019).

em um tempo histórico determinado e são também estratégias de poder, que indicam o resultado de disputas de interesses e concepções (Burlandy et al., 2016). Assim sendo, os documentos oficiais produzidos pelos governos na condução das políticas públicas podem e devem ser analisados, questionados, confrontados política e eticamente, bem como teórica e metodologicamente. Burlandy et al (2016) ao apresentarem o método de análise documental, chamam atenção para o fato de que é conveniente que se identifiquem as narrativas que mascaram e naturalizam relações de poder, ao tratarem de questões socialmente construídas como se fossem “naturais”, já “dadas”.

Essas normativas, em determinados territórios e em determinados tempos, precisam ser aplicadas na materialidade do dia a dia, provocando novas interpretações e produções de sentidos. No caso da Assistência Social este tempo e território definem proteção ou desproteção imediata à população demandante. Ao conceito de discricionariedade aqui apresentado pelas autoras, mais próximo do campo jurídico e da administração pública, acrescentamos um conceito mais comum a categoria dos assistentes sociais, em maior número no SUAS, denominada “autonomia relativa”. O conceito foi amplamente trabalhado por lamamoto (2000, 2001, 2007) como a possibilidade de os profissionais imprimirem seu fazer ético-político estrategicamente, apesar das requisições impostas pelos empregadores, sem desconsiderar a correlação de forças e o fato de serem trabalhadores assalariados, contratados por outros sujeitos que não aqueles que atendem diariamente nas instituições.

A efetivação dessa autonomia é dependente da correlação de forças econômica, política e cultural em nível societário e se expressa, de forma particular, nos distintos espaços ocupacionais, que envolvem relações com sujeitos sociais determinados: a instituição estatal (Poder Executivo e Ministério Público, Judiciário e Legislativo); as empresas capitalistas; as organizações político-sindicalistas; as organizações privadas não lucrativas e as instâncias públicas de controle democrático (Conselhos de Políticas e de Direitos, conferências, fóruns e ouvidorias), que sofrem profundas metamorfoses sociais em tempos de capital fetiche (lamamoto, 2007a, p. 220).

Ao creditar aos trabalhadores este nível de importância, não deixamos de reconhecer que as normativas detalhadas no capítulo anterior são importantes para a organização do trabalho desta política pública, mas não podem ser consideradas como único determinante na entrega dos serviços. Consideramos fundamental a busca de novas estratégias metodológicas que sejam capazes de compreender a maneira como estas normativas e diretrizes são interpretadas e realizadas (ou não) pelos trabalhadores do SUAS. Sendo importante também

reconhecer que esta relativa autonomia não é uma benesse e sim uma construção, percebia como uma característica relativamente comum aos profissionais de nível superior de diversos campos de atuação, sendo parte de um movimento de adaptação, o que em alguns aspectos beneficia a instituição contratante.

A própria fluidez das tarefas desempenhadas pelo profissional e sua flexibilidade para adaptar-se a condições diferenciadas de trabalho fazem com que ocupar um cargo signifique, muitas vezes, estabelecer suas próprias atribuições e atividades a partir das solicitações feitas pelo empregador, confirmando-as ou adequando-as aos preceitos profissionais (Iamamoto, 2000, p. 51).

A Assistência Social por ser um sistema nacional com uma engenhosa articulação intergovernamental, nem sempre é harmônica em sua implementação, deixa aberto muitas possibilidades, na medida em que formas criativas e inovadoras podem e são realizadas em diferentes territórios deste país continental, considerando a autonomia dos profissionais da linha de frente descrito anteriormente. No entanto as sistematizações das práticas nem sempre são absorvidas pela gestão como estratégia de monitoramento e avaliação, ficando restrita aos espaços de congressos e publicações acadêmicas. Podemos citar como exemplos o processo de implementação de programas recentes como o *Auxílio Brasil* e o “*Criança Feliz*”. São dois programas que longe de ser consenso na pactuação nos poderes executivos, foram implementados com resistências nos municípios por sua diretriz contraditória de organização da Proteção Social Básica e das regras anteriormente pactuadas a respeito da transferência de renda.

O programa criança feliz com origem no governo Temer (2016) apresentava inúmeros pontos de conflitos com o que já se tinha pactuado nacionalmente sobre acesso e serviços no nível de Proteção Social Básica, especialmente do trabalho social com famílias executado pelos CRAS. Já o Auxílio Brasil deturpava importantes conceitos sobre as regras dos programas de transferência de renda até então instituídos. Resistências dos militantes e estudiosos da Assistência Social foram publicadas em formas de artigos acadêmicos⁹³ e debates, em manifestações dos Conselhos deliberativos, Fóruns e Colegiado de gestores.

⁹³ Programa Criança Feliz: um salto histórico para o passado. Rosânia Campos. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 15, e2015445, p. 1-22, 2020. A responsabilização da família na cena contemporânea: particularizando o Programa Criança Feliz Ana Cristina Brito Arcoverde, Elisa Celina Alcântara Carvalho Mélo, Josinete de Carvalho Bezerra. EM PAUTA, Rio de Janeiro – 2º

Já as resistências dos trabalhadores da linha de frente são mais difíceis de serem identificadas, existem diferentes formas de execução que são pouco observáveis pelos sistemas de monitoramento do governo federal que são fundamentalmente quantitativos, seguindo o padrão do modelo gerencial, conforme abordado no capítulo primeiro. Segundo Vorsanger e Meyers (2010), situações como esta compõem o contexto que influenciam diretamente a ação dos burocratas de nível de rua.

Conflitos políticos não resolvidos, por outro lado, muitas vezes resultam em diretrizes de políticas ambíguas, programas sem base ou políticas sem teorias de ação profundamente defeituosas. Reformas incrementais que surgem de acordos políticos muitas vezes criam sistemas densos de responsabilidade organizacional sobreposta e insuficientemente coordenada ou até diretrizes de políticas contraditórias (Vorsanger & Meyers, 2010, p. 265).

Sendo assim, como já colocado em outras palavras nos estudos sobre políticas no início desta tese, existem contextos a serem considerados nas pesquisas sobre políticas públicas e no caso desta que trata especificamente de uma política setorial, impossível não considerar os trabalhadores como elemento fundamental para sua legitimação e quem sabe sua reformulação.

Cabe uma ressalva, ao trazer esses elementos sobre os profissionais da linha de frente do SUAS, não queremos atribuir exclusivamente a eles o sucesso ou insucesso desses programas citados, ou mesmo do SUAS em sua implementação como sistema de proteção social, mas ressaltar que é preciso dar a esses trabalhadores a devida importância nas análises. Para analisar o contexto dos trabalhadores, é necessário explorar a mediação por ele realizada entre as requisições institucionais e as demandas apresentadas pelos usuários.

Diante deste desafio, este capítulo terá três seções, a primeira apresenta as características dos trabalhadores do SUAS por meio da coleta dos dados do Censo 2021, viável em coleta de dados quantitativos em fonte secundária disponibilizada no sistema de informações públicas do governo federal. A segunda trata das requisições institucionais para os trabalhadores do SUAS, incluindo o que se busca de competência profissional para atuar na política, expresso em pesquisa documental de textos normativos e cadernos de orientação dos serviços, incluindo o trabalho social com famílias. A terceira e última, são as demandas apresentadas pelos usuários do SUAS. Defendemos a ideia de que são os conflitos entre as requisições institucionais e as demandas

apresentadas pelos usuários que se conformam os profissionais que escutam, acolhem cumprindo uma função de legitimação do sistema que subjugam os usuários e a si mesmo enquanto classe trabalhadora, mas que também oferecem possibilidades de construções de práticas pedagógicas e educativas no campo da luta por direitos.

3.1.

Panorama nacional sobre os trabalhadores do SUAS

Em termos quantitativos, de acordo com o Censo SUAS 2021 são 426.220 (quatrocentos e vinte e seis mil, duzentos e vinte) trabalhadores⁹⁴ que atuam na política de Assistência Social nos municípios e estados de todo Brasil. Este conjunto é formado por trabalhadores com diversas formações e de todos os níveis de escolaridade. De acordo com a Resolução CNAS nº 17 de 20 de junho de 2011, que ratifica *a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS*, compõe obrigatoriamente a equipe de referência da Proteção Social Básica (PSB) a assistente social e psicólogo; da Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSE-MC) a assistente social, o psicólogo e advogado e da Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSE-AC) a assistente social e psicóloga. A resolução informa também outros profissionais de nível superior, dividindo-os em duas categorias, a primeira para compor com as equipes de referências citadas acima para a execução dos serviços socioassistenciais, sendo elas: antropólogo, economista doméstico, pedagogo, sociólogo, terapeuta ocupacional e músico terapeuta. A segunda categoria é formada por profissões que podem compor as equipes de gestão do SUAS: assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional.

Além dos profissionais de nível superior, o CNAS por meio da Resolução nº 9 de 15 de abril de 2014, ratifica e reconhece as ocupações de profissionais de ensino médio e ensino fundamental no SUAS. As ocupações profissionais com escolaridade de ensino médio são: cuidador social, orientador social ou educador social, funções administrativas, funções de gestão financeira e

⁹⁴ Este número corresponde aos equipamentos e serviços que responderam o Censo em 2021, lembramos que o número pode ser maior considerando que dos 5570 municípios existentes, 5.504 responderam, os valores absolutos também podem variar para menos caso os trabalhadores possuam mais de um vínculo na Assistência Social em diferentes municípios. A coleta foi feita em dados públicos o que não permite uso do filtro de CPF que constataria a duplicidade de vínculos.

orçamentária, funções de gestão da informação, monitoramento, avaliação, vigilância socioassistencial, de benefícios, transferência de renda e cadastro único. As ocupações profissionais com escolaridade de ensino fundamental são: auxiliar de cuidador social, e aqueles que exercem as funções de limpeza, lavanderia, cozinha, copeiragem, transporte e segurança.

Para os profissionais de nível superior as duas resoluções do CNAS citadas não definem funções ou ocupações, porém nos cadernos de orientações dos serviços e equipamentos⁹⁵ da Proteção Social Básica e Proteção Social Especial essas atribuições são explicitadas e serão mais bem detalhadas na próxima seção.

Além das definições de funções citadas, foram pactuados princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social, estabelecidos pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS), são eles:

- a) Defesa intransigente dos direitos socioassistenciais;
- b) Compromisso em ofertar serviços, programas, projetos e benefícios de qualidade que garantam a oportunidade de convívio para o fortalecimento de laços familiares e sociais;
- c) Promoção aos usuários do acesso à informação, garantindo conhecer o nome e a credencial de quem os atende;
- d) Proteção à privacidade dos usuários, observado o sigilo profissional, preservando sua privacidade e opção e resgatando sua história de vida;
- e) Compromisso em garantir atenção profissional direcionada para construção de projetos pessoais e sociais para autonomia e sustentabilidade;
- f) Reconhecimento do direito dos usuários a ter acesso a benefícios e renda e a programas de oportunidades para inserção profissional e social;
- g) Incentivo aos usuários para que estes exerçam seu direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção;
- h) Garantia do acesso da população a política de assistência social sem discriminação de qualquer natureza (gênero, raça/etnia, credo, orientação sexual, classe social, ou outras), resguardados os critérios de elegibilidade dos diferentes programas, projetos, serviços e benefícios;
- i) Devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos usuários, no sentido de que estes possam usá-las para o fortalecimento de seus interesses;
- j) Contribuição para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os usuários, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados.

Em uma análise comparativa sobre os princípios éticos da política de Assistência Social e os respectivos códigos de ética dos profissionais citados⁹⁶ como equipe de referência para serviços socioassistenciais e gestão não encontramos nenhum conflito. Ou seja, os princípios éticos da política não se

⁹⁵ <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>.

⁹⁶ No anexo 2 listamos os endereços eletrônicos onde os códigos de ética dos profissionais de nível superior do SUAS podem ser acessados.

contrapõem aos princípios éticos fundamentais das profissões reconhecidas como trabalhadores de referência no SUAS.

Considerando ainda que as resoluções do CNAS citadas definem quais são as categorias profissionais que podem ser denominadas trabalhadores sociais do SUAS, formando equipes de referência para a execução dos serviços socioassistenciais e aqueles que referenciam as equipes de gestão da política de assistência social, passamos então a tentativa de compreender melhor a atual inserção desses profissionais no SUAS, por meio de dados públicos.

O primeiro destaque é que o trabalho do SUAS é realizado essencialmente por mulheres. No total do levantamento relativo ao ano de 2021 temos uma proporção de 78% mulheres para 22% de homens atuando nos serviços, gestão e fundos da Assistência Social.

Quadro 5 – Trabalhadores por unidade socioassistencial – Brasil 2021

SEXO	CRAS	CREAS	CENTRO POP	CENTRO DIA	CSCFV ⁹⁷	P. CAD ⁹⁸	U. A. ⁹⁹	F. A ¹⁰⁰
Feminino	83%	80%	62%	83%	76%	72%	79%	87%
Masculino	17%	20%	38%	17%	24%	28%	21%	13%

Fonte: Elaboração própria a partir da junção do RH dos Censos SUAS 2021.

Esta proporcionalidade superior do feminino diminui quando avaliamos a inserção de trabalhadores sociais na gestão municipal/estadual e nos Fundos da Assistência Social. No caso do Fundo Estadual de Assistência social (FEAS) os valores são invertidos e o masculino tem maior inserção (69%) e feminino (31%).

Quadro 6 – Trabalhadores na gestão e fundos da assistência social – Brasil 2021

SEXO	GESTÃO MUNICIPAL	GESTÃO ESTADUAL	FUNDO MUNICIPAL	FUNDO ESTADUAL
feminino	71%	68%	68%	31%
masculino	29%	32%	32%	69%

Fonte: Elaboração própria a partir da junção do RH dos Censos SUAS 2021.

⁹⁷ Centros de execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento dos Vínculos da Proteção Social Básica.

⁹⁸ Postos de Cadastramento do Cadastro Único, quando o município não descentralizou a gestão e o atendimento nos CRAS.

⁹⁹ Unidades de Acolhimento que executam o Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, nas modalidades Acolhimento Institucional, Casa Lar, Casa de Passagem, Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), Repúblicas.

¹⁰⁰ Família Acolhedora – Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade na modalidade Acolhimento Familiar.

Seria essa uma indicação de que a função do cuidado direto à população é naturalizada como feminina e o campo da gestão e das grandes decisões sobre recursos orçamentários pertence ao universo masculino. A Assistência Social estaria reproduzindo assim a divisão geral do mercado de trabalho em que as posições de poder com melhor remuneração dificilmente são ocupadas por mulheres?

Este debate precisa ser aprofundado, pois está relacionado a divisão sexual do trabalho que hierarquiza as relações e revelam as desigualdades de gênero, conforme observações de Hirata e Kergoat (2007), para as autoras estas desigualdades são sistemáticas e expressam um sistema de gênero que se legitima socialmente.

Essa forma particular da divisão social do trabalho tem dois princípios organizadores: o princípio de separação (existem trabalhos de homens e trabalhos de mulheres) e o princípio hierárquico (um trabalho de homem “vale” mais que um trabalho de mulher). Esses princípios são válidos para todas as sociedades conhecidas, no tempo e no espaço. Podem ser aplicados mediante um processo específico de legitimação, a ideologia naturalista. Esta rebaixa o gênero ao sexo biológico, reduz as práticas sociais a “papéis sociais” sexuados que remetem ao destino natural da espécie (Hirata & Kergoat, 2007, p. 599).

Ainda que seja um campo ocupado majoritariamente por mulheres, a política de Assistência Social não escapa da separação por gênero identificada pelas autoras. Em nossa avaliação tem o agravante na execução de ações de cuidado em atendimento direto a população usuária em contextos de precariedade de vínculo empregatícios que se assemelham ao serviço doméstico, amplamente debatido criticamente, mas com poucas alterações em sua expressão subalterna.

Considerando que as ações de intervenção da assistência estatal se deram inicialmente no Brasil via Legião Brasileira de Assistência (LBA) tendo majoritariamente em seu quadro mulheres brancas da classe média e que o ideal do cuidado materno era o foco, acreditamos que é mais que urgentes dados que identifiquem o perfil das mulheres que hoje são as trabalhadoras do SUAS, que com certeza se distanciou deste perfil com os cursos de graduação e pós graduação existentes, assim como as transformações e complexificação do mundo do trabalho.

O segundo ponto que destacamos é o volume de inserção de trabalhadores por nível de proteção social, o que mais emprega é a Alta Complexidade nas unidades de acolhimento institucional, seguida da Proteção Social Básica nos CRAS. Quanto ao gênero dos trabalhadores sociais nos

serviços socioassistenciais, podemos observar que a proporção do feminino só diminui no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), chama atenção ainda à proporção de educadores atuando no Centro Pop (29,7%), superior a todos os demais serviços. O que pode indicar duas interpretações. A primeira, sendo este número de educadores masculinos, um investimento maior nas ações socioeducativas e no Serviço Especializado em Abordagem Social, que apesar de não ser exclusivo para população em situação de rua, quando vinculado ao Centro Pop é esta característica que assume. A segunda interpretação, menos positiva, é o investimento em profissionais de nível médio para o exercício de atividades similares aos equipamentos correccionais em uma leitura do atendimento à população em situação de rua como público perigoso, desordeiro o que pressupõe mais força que didática. Essas interpretações são baseadas em observações em campo da pesquisadora nos CentroPop do estado do Rio de Janeiro e que precisam ser verificadas em pesquisas direcionadas para este fim, o que escapa de nossa proposta central nesta pesquisa.

Como terceiro ponto destacamos a escolarização e educação continuada dos trabalhadores do SUAS. Do total de trabalhadores do SUAS, 187.814 (44%) possuem nível superior e 238.406 (56%) possuem os níveis médio e fundamental.

Quadro 7 – Trabalhadores de nível superior e local de atuação no SUAS – Brasil 2021

UNIDADE	Doutorado	Mestrado	Especialização	Superior Completo
CRAS	42	460	6.401	42.624
CREAS	35	261	2.984	14.065
Centro Pop	5	42	301	1.376
Centro Dia	37	206	4.559	15.030
Centro de Convivência	86	399	4.145	24.616
Cadastro Único	2	24	419	4.010
Unidades de Acolhimento	67	292	3.496	25.525
Família Acolhedora	6	9	75	555
Gestão Municipal	69	481	4.031	21.708
Gestão Estadual	17	106	636	2.082
FMAS	16	82	842	5.445
FEAS	1	2	28	114
TOTAL	383	2.364	27.917	157.150
%	0,08	0,55	6,54	36,87

Fonte: Elaboração própria a partir da junção do RH dos Censos SUAS 2021.

Podemos observar aqui um baixo investimento na pós-graduação *stricto sensu* dos trabalhadores do SUAS. Não foram identificados incentivos institucionais por parte dos empregadores (estados e municípios) que possam alterar este quadro, como indica as respostas sobre ações de educação permanente no Censo, onde apenas 6% dos trabalhadores municipais tiveram acesso a algum tipo de formação ofertada pelos entes estaduais no último ano. As horas dedicadas ao trabalho em atendimentos direto aos usuários, o tempo de deslocamento da residência aos locais de trabalho, as baixas remunerações em contratos temporários, a existência de mais de um vínculo de trabalho para complementação de renda familiar e as incertezas de que a formação continuada produz mudanças de reconhecimento salarial, podem ser a causa deste quadro. Ressaltamos ainda que não se trata de uma busca individual por capacitação, ou seja, não é uma responsabilização individual de cada trabalhador do SUAS, sendo essa uma responsabilidade primeira das instituições contratantes. As ações necessárias de educação permanente contribuem para o exercício das profissões que compõe os quadros de referência do SUAS de forma qualificada, o que pode resultar em serviços ofertados de maior qualidade à população.

Nesta perspectiva de formação continuada, lembramos a existência da Política Nacional de Educação Permanente do SUAS¹⁰¹ (PNEP/SUAS), aprovada via Resolução CNAS nº 04, de 13 de março de 2013. Como parte da PNEP/SUAS foi criado o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (Capacita SUAS), Resolução CNAS nº 8 de 16 de março de 2012, promovendo uma *Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS*¹⁰² (RENEP/SUAS), com participação de Instituições de Ensino Superior (IES) com objetivo de promover a capacitação de trabalhadores, gestores e conselheiros do SUAS. Como parte do percurso formativo estava previsto além dos cursos de introdução, atualização e aperfeiçoamento, cursos de especialização e mestrado. Porém, com os cortes de verbas para o SUAS nos últimos anos, conforme colocado no primeiro capítulo, o programa deixou de ser cofinanciado pelo governo federal.

¹⁰¹ <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf>.

¹⁰² Criada em 2012 por meio de chamamento público do governo federal.

Em nossa avaliação o capacita SUAS¹⁰³ foi uma importante iniciativa, porém insuficiente para atender os objetivos mais abrangentes da PNEP/SUAS. Paiva e Senna (2021) apontam os muitos desafios e possibilidades a partir da experiência do programa no estado do Rio de Janeiro.

A inclusão de diferentes entes federativos no processo de formulação e implementação, as oficinas de alinhamento, o cofinanciamento, os debates em torno das direções pedagógicas a serem adotadas, são elementos que precisam ser analisados em conjunto, como práticas inovadoras desta política social e que inclui um processo democrático e participativo entre muitos sujeitos, o que não nega os conflitos e tensões existentes. Igualmente, a relação das instituições de ensino com a política de assistência social precisa avançar, não somente na direção da produção dos conhecimentos que analisem os fundamentos da política social, mas que estabeleçam mediações capazes de compreender, de forma crítica e também propositiva, o *módus operandi* e os meandros do processo de materialização da política, sem cair em simplismo, pragmatismos ou adesionismos que embaraçam o olhar sobre as potencialidades e os limites da política pública (Paiva & Senna, 2021, p. 232-233).

Os desafios para a execução do Capacita SUAS no estado do Rio de Janeiro são muitos, entre eles destacamos as constantes mudanças de gestão, que altera o quadro de servidores temporários responsáveis pela coordenação da Educação Permanente estadual. Soma-se as dificuldades dos processos de contratação das Instituições de Ensino Superior para execução dos percursos de formação pactuados nacionalmente, ainda que a experiência já tenha sido realizada em diferentes anos com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ) e Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e em todas as edições ter contato com pesquisadores reconhecidos por suas contribuições para o SUAS nas três universidades citadas e com a participação do quadro de professores pesquisadores também da Universidade Federal Fluminense (UFF). E, por último, a falta de compreensão dos gestores municipais sobre a importância de os servidores locais serem liberados para a participação nas aulas, acrescido de indicarem para ocupar as vagas dos cursos destinados a trabalhadores da linha de frente, preferencialmente concursados, com profissionais da gestão em exercício de cargos de confiança.

¹⁰³ Programa Nacional de Capacitação dos trabalhadores do SUAS financiada pelos governos federal e executada pelos entes estaduais, parte integrante da Política Nacional e Educação Permanente do SUAS publicada em 2013.

Quadro 8 – Trabalhadores de nível de escolaridade por local de atuação no SUAS – Brasil 2021

Unidade	Sup. Incompleto	E. M.	E. M. Incompleto	E. F.	E. F. Incompleto	Sem Escolaridade
CRAS	9.345	39.971	2.223	3.188	2.852	134
CREAS	1.508	5.232	429	653	580	33
Centro Pop	305	1.242	76	150	127	4
Centro Dia	1.457	6.922	683	1.410	1.147	106
Centro de Convivência	6.046	19.583	2.043	3.623	3.302	256
Cadastro Único	1.903	7.056	289	256	160	7
Unidades de Acolhimento	5.436	52.440	5.593	10.398	8.723	644
Família Acolhedora	132	864	138	299	362	68
Gestão Municipal	4.593	15.251	1.156	0	3.274	54
Gestão Estadual	350	982	94	0	229	8
FMAS	799	1.840	88	125	88	3
FEAS	33	37	1	3	0	0
TOTAL	31907	151.420	12.813	20.105	20.844	1.317
%	7,48	35,52	3	4,71	4,89	0,3

Fonte: Elaboração própria a partir da junção do RH dos Censos SUAS 2021.

Ainda sobre a educação permanente, ressaltamos que trabalhadores sociais de ensino fundamental e médio, tem funções determinadas a partir da inserção em cada serviço, não existindo um programa em âmbito nacional que garanta capacitação para o exercício das funções. Em janeiro de 2022 o então Ministério da Cidadania, anunciou¹⁰⁴ o programa Saberes SUAS, que prometia nove mil vagas em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). A proposta tinha por objetivo formar turmas com profissionais do ensino médio e superior na modalidade EAD. Em busca por avaliação da implementação do programa na página do Núcleo Nacional de Educação Permanente (NUNEP)¹⁰⁵ não foram encontradas informações. Destacamos aqui a necessidade de formação desses trabalhadores, pois assim como os profissionais de nível superior que compõem a equipe de referência, esses trabalhadores atuam no atendimento diretos aos usuários dessa política pública em diversas situações. Em alguns serviços como os de Acolhimento Institucional e Centros de Convivência, por exemplo, são eles que passam a maior parte do dia em atividades diretas com os usuários.

No quarto ponto destacamos as informações sobre as profissões presentes no SUAS, de acordo com o Censo SUAS 2021. Segundo Pinto (2011),

¹⁰⁴ <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias/desenvolvimento-social/ministerio-da-cidadania-anuncia-nove-mil-vagas-em-cursos-de-qualificacao-profissional-para-gestores-conselheiros-e-trabalhadores-do-suas>>.

¹⁰⁵ Até o dia 06/01/2023 no blog SUAS disponibilizados duas atas de reuniões do NUNEP (set. e nov./2022).

o reconhecimento das profissões é a aceitação de conhecimento abstrato e científico de uma sociedade em determinado tempo.

O conhecimento, em particular o conhecimento abstrato e científico, obtido por escolaridade prolongada e certificada, é tido como elemento fundamental das profissões. Contudo, o conhecimento profissional, base da sua prática e construções indenitárias, não se resume a um só tipo específico de conhecimento, mas abarca de um modo ou de outro todo o conhecimento numa dada sociedade, na qual quer os profissionais, quer os seus clientes, são agentes atuantes. O conhecimento profissional, bem como as profissões elas mesmas, são processos sociais, e não possuem nenhuma essência apriorística, exterior ao mundo social que as constroem e que é construído por estes mesmos processos. São fenômenos em permanente devir. Como tal, o que os caracteriza num dado momento é fruto de dinâmicas que passam e (se) transformam (Pinto, 2011, p. 143).

Apoiada em Claude Dubar e Pierre Tripier (1998), Pinto (2011) sintetiza três perspectivas sobre as profissões.

- As profissões como formas históricas de organização social, de caracterização das atividades de trabalho, inseparáveis da ligação indivíduos-Estado (contexto político).

- As profissões como formas históricas de concretização do Eu, que remete para a questão das identidades, a identificação subjetiva e a expressão de valores (contexto ético cultural).

- As profissões como formas históricas de aglutinação de atores na defesa dos seus interesses, nomeadamente através do fechamento do seu mercado de trabalho e monopólio sobre as atividades da profissão, conseguindo assim uma clientela assegurada, um emprego supostamente mais estável e melhor remunerado e de estatuto social elevado (contexto económico) (Pinto, 2011, p. 146).

Sobre as profissões reconhecidas como aptas ao exercício de seus saberes no SUAS, podemos identificar que apesar dos avanços na profissionalização e organização dos serviços, visualizamos pelo quadro 8 que existe um volume significativo (27%) de trabalhadores sociais sem formação profissional, assim como uma percentagem (10%) não desprezível de outras formações de nível superior atuando no SUAS sem estarem dentro das profissões reconhecidas como trabalhadores sociais da equipe de referência dos serviços socioassistenciais e/ou da gestão pelas já citadas resoluções do CNAS. O que nos leva a refletir sobre o impacto deste quadro tanto no planejamento do SUAS, incluindo aqui a gestão de Recursos Humanos e orçamentários, como na execução dos serviços socioassistenciais, considerando o que se espera de resultado em cada um deles de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

Quadro 9 – Volume de trabalhadores do SUAS por formação profissional – Brasil 2021

PROFISSÃO	%
Administração pública/Gestão	0,15
Administrador(a)	1,74
Advogada(o)	1,29
Analista de Sistema	0,16
Antropóloga(o)	0,02
Assistente Social	13,53
Cientista Política(o)	0,01
Contador	0,22
Economista	0,11
Economista Doméstica(o)	0,01
Enfermeira(o)	0,82
Estatístico	0
Fisioterapeuta	0,75
Geógrafo	0,02
Médica(o)	0,22
Musicoterapeuta	0,03
Nutricionista	0,49
Outra(o) profissional de nível superior	10,47
Pedagoga(o)	6,58
Profissional de educação física	0,33
Profissional de nível médio	28,38
Programador(a)	0,12
Psicóloga(o)	6,8
Sem formação profissional	27,07
Socióloga(o)	0,14
Terapeuta Ocupacional	0,42

Fonte: Elaboração própria a partir da junção do RH dos Censos SUAS 2021.

Não existe nada explícito no texto da PNAS sobre o que é requisitado de cada um desses profissionais considerando sua formação acadêmica, o que nos leva a nossa primeira hipótese desta pesquisa: A definição de diferentes profissionais para compor as equipes de referência do SUAS não se expressam em requisições diferenciadas na execução dos serviços socioassistenciais. As identidades profissionais são relegadas a segundo plano na medida em que as requisições institucionais em vigor indicam as mesmas atribuições para diferentes categorias profissionais. Resultando em uma não valorização da profissionalização do SUAS na medida em que todos “acompanham famílias”, “acolhem” e exercem a “escuta qualificada” dos usuários desta política pública.

O quadro 9 exemplifica que diferentes profissões estão lotadas em áreas que não pressupõe o uso de conhecimentos exclusivos desses trabalhadores, como por exemplo, administradores nos CREAS, advogados nas Unidades de Acolhimento, fisioterapeutas no Cadastro Único, nutricionistas nos CRAS etc. Acreditamos que as requisições institucionais da política pouco delimitadas por competência de formação acadêmica, aliada a falta de espaço no mercado de trabalho e a necessidade de responder a sempre crescente demanda de atendimento no SUAS contribuam para este quadro.

Quadro 10 – Profissões por áreas de atuação no SUAS – Brasil 2021

PROFISSÃO	CRAS	CREAS	CENTRO POP	CENTRO DIA	CENTRO DE CONV	CAD	UA	F.A.	G. MUN	G. ESTAD	FIMAS	FEAS
Administração pública	135	1	0	0	33	1	1	0	330	21	144	2
Administrador(a)	1.136	200	46	357	1.250	370	1.183	33	1.881	219	724	23
Advogada(o)	519	1.907	53	101	393	102	464	27	1.390	155	398	10
Analista de Sistema	61	15	4	58	197	53	128	3	145	30	24	1
Antropóloga(o)	12	5	3	8	25	14	22	0	4	2	0	0
Assistente Social	21.105	7.090	661	2.246	5.413	1.489	7.370	32	9.905	841	1.502	14
Cientista Política(o)	14	3	1	8	10	3	12	0	11	13	1	0
Contador	106	8	5	20	45	32	61	0	334	27	313	9
Economista	56	14	4	14	74	14	75	5	119	56	63	9
Economista Doméstica(o)	12	0	1	1	12	2	19	1	9	1	2	0
Enfermeira(o)	132	19	5	262	193	15	2.514	28	214	14	115	0
Estatístico	0	0	0	0	0	0	0	0	7	3	0	0
Fisioterapeuta	119	14	2	1.486	363	17	1.052	8	87	17	39	0
Geógrafo	41	4	1	1	17	0	5	0	41	5	9	0
Médica(o)	4	1	0	374	115	0	393	2	9	4	36	1
Musicoterapeuta	12	1	0	55	68	0	30	1	2	0	0	0
Nutricionista	164	16	8	193	262	18	1.063	1	326	22	40	1
Outra(o) profissional (NS)	7.985	1.397	331	6.157	10.769	1.699	6.343	340	6.627	783	2.127	73
Pedagoga(o)	7.101	1.297	103	5.064	6.912	585	3.051	141	2.819	235	767	6
Educação física	507	11	10	180	489	0	85	0	103	3	25	0
Profissional de nível médio	32.060	4.338	1.222	5.593	17.422	6.189	38.444	470	12.510	1.019	1.661	54
Programador(a)	32	4	5	35	143	7	252	0	30	6	2	0
Psicóloga(o)	10.662	5.116	345	2.284	3.029	76	5.033	27	1.936	274	213	3
Sem formação profissional	25.082	4.219	781	6.014	16.546	3.427	44.601	1.386	11.589	660	1.089	11
Socióloga(o)	91	36	23	21	110	11	71	2	154	85	25	2
Terapeuta Ocupacional	92	64	14	1.025	209	2	342	1	35	9	9	0
TOTAL	107.240	25.780	3.628	31.557	64.099	14.126	112.614	2.508	50.617	4.504	9.328	219
%	25,16	6,04	0,85	7,4	15,03	3,31	26,42	0,58	11,87	1,05	2,18	0,05

Fonte: Elaboração própria a partir da junção do RH dos Censos SUAS 2021.

Podemos observar no quadro nove lotados no CadÚnico, o maior número de profissionais sem qualquer formação profissional, o que aponta para uma

área precarizada do sistema, mesmo este setor sendo estratégico para a relação entre serviços socioassistenciais e benefícios. O CadÚnico é o espaço onde ocorre um dos primeiros contatos com os usuários que buscam acesso aos programas de transferência de renda, conta com um instrumento riquíssimo para produção de dados sobre a situação socioeconômica de indivíduos e famílias, também permite a identificação de lacunas de outras políticas setoriais, podendo assim contribuir para diagnósticos territoriais. O perfil alocado atualmente nesta área, demonstrado pelos dados quantitativos confirmam uma não gestão adequada, ou pelo menos diminui as possibilidades de estratégias de trabalhos com as famílias e de articulação intersetorial.

Podemos observar também o mesmo perfil de trabalhadores nas Unidades de Acolhimento Institucional, lembramos que grande parte das unidades executoras do serviço¹⁰⁶ (64%) não são públicas estatais, são parte da rede histórica filantrópica, anterior ao SUAS e sua atual organização. Existe por parte do executivo em âmbito estadual e municipal uma cultura de subsidiar as instituições para atendimento ao público da Assistência Social. Porém, não foi fomentada no SUAS à cultura do monitoramento dos serviços contratados. Aliado a falta de monitoramento dos contratantes com a pouca ou nula atuação de fiscalização dos Conselhos de Assistência locais aos serviços socioassistenciais da rede pública não estatal, pode contribuir para que a profissionalização que hoje é uma realidade nos serviços públicos não tenha ocorrido na mesma velocidade nessas unidades. O efeito pode ser desde o mau investimento dos recursos públicos até uma prática de atendimento que fere a dignidade da pessoa atendida embasada em preceitos morais e religiosos.

No quinto destaque apresentamos os vínculos dos trabalhadores do SUAS. Podemos dividir as opções de respostas sobre vínculos dos trabalhadores sociais do SUAS em três categorias. A primeira composta pelo conjunto de trabalhadores com permanência garantida mesmo com as periódicas mudanças da gestão governamental. São os empregados públicos, celetistas e servidores estatutários, totalizado 37,51% do total. O segundo é formado por trabalhadores sem segurança com as mudanças de gestão (comissionados, CLT do setor privado, outros vínculos não permanentes, servidores temporários, terceirizados, trabalhadores de cooperativas) estes somam 56,57% dos trabalhadores do SUAS. E por fim uma terceira categoria que já deveria ter sido superada, considerando as normativas existentes e os

¹⁰⁶ Das 6.381 respondentes do Censo SUAS 2021, 2.334 são governamentais.

avanços institucionais, formados por trabalhadores sem vínculos, e voluntários que atingem o percentual de 5,87% dos trabalhadores.

Quadro 11 – Vínculo dos trabalhadores do SUAS – Brasil 2021

VÍNCULO	%
Comissionado	10,37
Empregada(o) Celetista do Setor Privado	12,15
Empregado Público Celetista (CLT)	15,27
Outro vínculo não permanente	7,85
Sem Vínculo	3,53
Servidor Estatutário	22,24
Servidor Temporário	19,22
Terceirizado	4,38
Trabalhador de Empresa/ Cooperativa/ Entidade Prestadora de Serviços	2,6
Voluntário	2,34

Fonte: Elaboração própria a partir da junção do RH dos Censos SUAS 2021.

Considerando a soma das duas últimas categorias, 62,44% dos trabalhadores do SUAS encontram-se em relações precárias de trabalho no que diz respeito ao vínculo. Por outro lado, não podemos deixar de reconhecer que ter quase 40% de vínculos permanentes é um grande avanço para um sistema relativamente jovem em tempos de mudanças profundas no mundo do trabalho. A manutenção de um trabalhador na mesma unidade é fundamental para o desenvolvimento do trabalho social que se pretende realizar. Afinal, as referências para a população usuária não se restringem apenas às unidades físicas dos serviços, mas também se fortalece com a certeza de serem atendidos pelos profissionais para quem já se contou todas as demandas em forma de história de vida.

Por fim, como sexto e último ponto, queremos refletir sobre os Trabalhadores do SUAS por atividades desempenhadas nas unidades que ofertam os serviços socioassistenciais, observamos que o volume maior está comprometido com a execução direta dos principais serviços como o PAIF (23,80%), PAEFI (41,29%) e Serviço especializado para População em Situação de Rua (41,73%). Tal dado demonstra a importância desses serviços para o sistema, confirmando a diretriz de matricialidade sociofamiliar prevista nas normativas.

Quadro 12 – Trabalhadores do SUAS por principal atividade desempenhada – Brasil 2021

Principal serviço/atividade	CRAS %	CREAS %	CENTRO POP %	GESTÃO MUNICIPAL %	GESTÃO ESTADUAL %
Atividades de gestão (administrativo)	15,3	20,2	12,2	29,1	1,53
Cadastramento e/ou Atualização Cadastral (Cadúnico)	6,23	0,25	1,4		
Concessão de Benefícios Eventuais	1,01	0,29		2,41	0,15
Outros	11,81	15,2	16,2	30,5	3,72
Programa Bolsa Família e condicionalidades	1,14			6,04	0,6
Programa Criança Feliz	17,38				
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	14,98				
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)	23,8				
Serviço de PSB no domicílio	0,43				
Serviço de Medida Socioeducativa		8,82			
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)		41,3			
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias.		2,31			
Serviço Especializado em Abordagem Social		6,1	18,6		
Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua			41,7		
Gestão do SUAS				12,4	0,35
Gestão do Trabalho				2,03	0,15
Gestão Financeira e Orçamentária				5,04	0,35
Proteção Social Básica				6,31	0,86
Proteção Social Especial de Alta Complexidade				1,6	0,49
Proteção Social Especial de Média Complexidade				3,62	0,71
Regulação do SUAS				0,69	0,02
Não definido	7,87	5,52	9,78	0,21	91

Fonte: Elaboração própria a partir da junção do RH dos Censos SUAS 2021.

Nas funções desenvolvidas no âmbito da gestão municipal e estadual, observamos o baixo investimento nas funções de Regulação do SUAS, o que indica que apesar do sistema ser descentralizado com possibilidades de estados e municípios instituírem suas próprias legislações, a presença de menos de 1% de trabalhadores dedicados a este fim, indica que as regulações aprovadas em

âmbito federal são as que são assimiladas pelos demais entes. Tal dado demonstra que as peculiaridades dos territórios dificilmente são levadas em consideração nos arranjos dos serviços socioassistenciais locais, o que gera um impacto para grupos populacionais específicos como quilombolas, ribeirinhos, ciganos, acampados e outros. Ou seja, pela ausência de regulações do SUAS em âmbito estadual e principalmente municipal, parte da população que poderia receber ações de proteção precisa se adequar a culturas, horários e metodologias generalistas.

Outro dado relevante é a proporção de 91% dos trabalhadores da gestão estadual não terem suas funções definidas dentro das opções de respostas do Censo SUAS 2021. Uma explicação que pode ser pensada sobre este dado é o fato de as secretarias estaduais serem responsáveis por mais de uma política pública, sendo a assistência social apenas uma delas¹⁰⁷. Este dado revela assim um distanciamento entre o pactuado como divisão das funções dos três entes federados na condução deste sistema, com participação pouco relevante do ente estadual.

Exemplificando com o estado do Rio de Janeiro, a atual secretaria responsável pela coordenação do SUAS é composta somente por servidores comissionados, contratados ou mesmo cedidos de outras instâncias governamentais ou secretarias. As mudanças de gestores acontecem em média anualmente, sendo os ocupantes dos cargos de secretários, futuros candidatos de pleito eleitoral, que utilizam abertamente a máquina burocrática do estado para publicização de uma imagem pessoal de caridade e amor ao próximo. As três principais funções do ente estatal no SUAS no caso do Estado do Rio de Janeiro são efetivadas sem as devidas revisões e adequações, sendo elas o cofinanciamento aos municípios, o apoio técnico e a coordenação na regionalização dos serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

O cofinanciamento não acompanhou o aumento dos custos dos serviços socioassistenciais, sendo referenciado ainda ao cofinanciamento federal desde o ano de 2010. Sobre o apoio técnico é realizado de forma descontinuada sem a aplicação dos instrumentos previstos na NOBSUAS 2012, sendo eles: Planos de Providência e Planos de Apoio com conhecimento e pactuação dos respectivos conselhos. Até o primeiro trimestre de 2023 não foi instituído nenhum serviço regionalizado, cujo objetivo seria contribuir com o atendimento à população em risco com maior volume que ultrapassa as capacidades do conjunto de

¹⁰⁷ Anexo 3.

municípios de determinadas regiões, como o caso da população em situação de rua na região metropolitana e a população idosa em todas as regiões do estado.

Em síntese, esses dados quantitativos sobre trabalhadores de estados e municípios revelam para esta pesquisa a diversidade de trabalhadores sociais e a manutenção da fragilidade dos vínculos, destaca-se também as diferentes funções exercidas independentemente da formação o que nos leva a acreditar que o SUAS como outras políticas setoriais, apesar de ter avançado na profissionalização do seu quadro de uma forma geral, tem pouco espaço no processo de organização da gestão e dos serviços socioassistenciais. A não responsabilização dos entes federados pela ausência de ações de educação permanente, que acreditamos fundamental para qualificação dos trabalhadores e conseqüentemente para a qualidade na execução dos serviços é um elemento que precisa ser pesquisado e debatido, assim como as condições objetivas desses trabalhadores na execução dos serviços socioassistenciais.

Quando enfatizamos aqui a precariedade dos trabalhadores do SUAS, não estamos isolando esta categoria, é de conhecimento público as similares situações nas demais políticas de proteção como a saúde e a educação. Porém, diferente do processo de trabalho dessas políticas, a Assistência Social atende os usuários por meio de projetos, programas e serviços socioassistenciais usando tecnologia leve, ou seja, não opera tecnologias duras como máquinas como na saúde. A única tecnologia utilizada pelo SUAS é o seu trabalhador com seu conjunto de conhecimento para a intervenção direto com a população demandante.

O que tentamos evidenciar com a apresentação dessas características, ainda que incompletas, sobre os trabalhadores do SUAS é que existe uma necessidade urgente de investimento em pesquisas que aprofundem o conhecimento sobre o perfil e competência desses trabalhadores.

3.2. As requisições institucionais do SUAS

Parar a efetivação da gestão, dos serviços e benefícios socioassistenciais nos estados e municípios, previstos nas regulamentações já citadas do SUAS, além da estrutura física das unidades e dos recursos materiais, existe a necessidade primeira de trabalhadores para sua execução. A primeira questão neste sentido é qual trabalhador? A resposta foi apresentada, ainda que

parcialmente diante das informações disponíveis, no item anterior sobre as características dos profissionais reconhecidos pelas próprias normativas do SUAS.

Considerando o quadro anteriormente explicitado, precisamos compreender agora quais são as requisições institucionais a esses trabalhadores, visto que o foco não está em suas graduações profissionais. As competências esperadas desse conjunto de profissionais, considerando os objetivos da PNAS. Na revisão documental e bibliográfica realizada nesta pesquisa, percebeu-se que o trabalho no SUAS é dividido por duas funções. Função de gestão e a função de provimento de serviços e benefícios socioassistenciais, cada uma delas possui uma expectativa sobre as competências profissionais.

O desenvolvimento da função da gestão no SUAS requer a mobilização do trabalhador no que se refere aos recursos teóricos, metodológicos e tecnológicos adequados às diferentes dimensões da gestão. O uso desses recursos exige, por sua vez, a formação de uma visão de totalidade acerca dos direitos socioassistenciais como também das demandas por serviços e benefícios e da missão a que se destina ao SUAS.

O trabalho relacionado à função de provimento de serviços e benefícios é fundado essencialmente em relações sociais e intersubjetivas. Os conhecimentos teóricos, metodológicos e tecnológicos requeridos apresentam uma estreita vinculação com os contextos históricos, econômicos, políticos e socioculturais. Por isso, essa função requer constante análise, reflexão e adequação - por parte dos trabalhadores - de práticas profissionais e processos de trabalho, seja no que se refere às relações internas às equipes de trabalho, seja no que diz respeito ao trabalho dirigido diretamente aos cidadãos que demandam as proteções da Assistência Social (PNEP/SUAS, 2013, p. 29).

Apesar das expectativas lançadas nos cadernos normativos do SUAS, a relação entre as requisições de qualificação profissional do SUAS não necessariamente são contempladas pela formação acadêmica tradicional dos trabalhadores já citados. Sendo assim, se de um lado temos um conjunto de trabalhadores reconhecidos por sua formação acadêmica profissional a atuarem como equipes de referência da gestão e/ou do provimento de serviços, por outro lado, as orientações sobre a forma de execução das atividades dos serviços expressam a ideia de um profissional com competências estranhas a sua formação originária.

De acordo com Deluiz (2001) a ideia de competências profissionais surge nos anos oitenta como demanda estrutural do capitalismo.

O modelo das competências profissionais começa a ser discutido no mundo empresarial a partir dos anos oitenta, no contexto da crise estrutural do

capitalismo que se configura, nos países centrais, no início da década de setenta. Esta crise se expressa pelo esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista; pela hipertrofia da esfera financeira na nova fase do processo de internacionalização do capital; por uma acirrada concorrência intercapitalista, com tendência crescente à concentração de capitais devido às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas; e pela desregulamentação dos mercados e da força de trabalho, resultantes da crise da organização assalariada do trabalho e do contrato social (Deluiz, 2001, p. 1).

Apoiadas pela lógica gerencial, as mudanças no mundo empresarial também são assimiladas pelo setor público o que se expressa em reformas administrativas, como citado no primeiro capítulo no período FHC, e novas requisições aos trabalhadores do setor. Além da flexibilidade exigida dos trabalhadores neste modelo de gestão, a polivalência é a principal característica valorizada.

No modelo de competências importa não só a posse dos saberes disciplinares escolares ou técnico-profissionais, mas a capacidade de mobilizá-los para resolver problemas e enfrentar os imprevistos na situação de trabalho. Os componentes não organizados da formação, como as qualificações tácitas ou sociais e a subjetividade do trabalhador, assumem extrema relevância. O modelo das competências remete, assim, às características individuais dos trabalhadores (Deluiz, 2001, p. 2).

A autora aponta ainda que existem diferentes modelos de matriz teórica, para estudo das competências profissionais, destacando três: condutivista/funcionalista, construtivista e crítico-emancipatória.

O condutivista/behaviorista/funcionalista é um modelo alinhado às necessidades de produção do mercado, com características descritivas das funções e tarefas, funcionando como limitadoras do saber e da subjetividade, já que o desempenho é medido pela capacidade de cumprir atividades a partir de determinados comportamentos.

A matriz construtivista desenvolvida na França avança ao considerar a relação entre “a cultura de base, os conhecimentos científicos, os conhecimentos técnicos, os conhecimentos organizativos e os saberes comportamentais e relacionais” (2001, p. 10). Considera além das demandas do mercado, também as demandas do trabalhador, porém sem a ênfase na dimensão sociopolítica o que acaba individualizando a abordagem.

Por fim, a matriz crítico-emancipatória avança na perspectiva de considerar os interesses dos trabalhadores, assim como o contexto multidimensional para a definição de competências.

Considera a noção de competência como "multidimensional, envolvendo facetas que vão do individual ao sociocultural, situacional (contextual-organizacional) e

processual. Por tudo isso, não pode ser confundida com mero desempenho". Neste sentido, a noção de competência profissional engloba não só a dimensão individual, de caráter cognitivo, relativa aos processos de aquisição e construção de conhecimentos produzidos pelos sujeitos diante das demandas das situações concretas de trabalho, mas envolve uma outra dimensão: a de ser uma construção balizada por parâmetros socioculturais e históricos. A noção de competência está, assim, situada e referida aos contextos, espaços e tempos socioculturais e ancorada em dimensões macro socioculturais de classe social, gênero, etnias, grupos geracionais, entre outras (Deluiz, 2001, p. 11).

Como pode ser observado pelas matrizes conceituais apresentadas pela autora, a definição de competência não é neutra, faz parte das intenções existentes no período histórico, pela conjuntura social e correlação de forças dos atores que dele participam, entre eles os que detém os meios de produção e advogam o menor custo da mão de obra. No caso do SUAS existe uma definição de competência posta a partir dos objetivos da própria política pública:

Com efeito, considera-se competência profissional como um ato de assumir responsabilidades frente a situações de trabalho complexas, o que exige um *conjunto de conhecimentos e habilidades profissionais*, porém, mais do que isto, *postura ética*, pois impõe aos trabalhadores da assistência social que superem a atuação como simples executores de programas para a de viabilizadores de direitos. Isso muda substancialmente seus processos de trabalho e se expressa fundamentalmente na *capacidade de responder satisfatoriamente às necessidades e demandas dos indivíduos e coletividades*; no *compromisso com a prestação de serviços de qualidade*; na democratização das informações, *estimulando a participação ativa dos usuários* nas decisões institucionais; *na sua própria participação ativa, consciente e crítica no mundo do trabalho e na esfera social*, contribuindo para a efetivação dos direitos dos usuários da assistência social (Muniz, 2011, p. 36).

Se avaliarmos as afirmações sobre as competências dos trabalhadores do SUAS pelo apresentado pelo governo federal em 2011, poderíamos classificá-la como próxima da matriz crítica-emancipatória.

Portanto, esta concepção de competência busca a construção e a mobilização de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores não apenas na dimensão técnico-operativa referenciada nas Normas Operacionais e Guias de Orientação Técnica do SUAS, mas na dimensão ética-política. Não se restringe a uma perspectiva individualista, pois considera que as competências profissionais são construídas ao longo da trajetória da vida profissional do trabalhador, o qual partilha experiências e práticas coletivas. Considera, ainda, que essas competências estão condicionadas pelo contexto econômico, social e político, sendo expressão de relações sociais e resultantes de negociações entre os interesses dos diversos atores envolvidos no processo (Muniz, 2011, p. 37).

As intenções explícitas neste documento de 2011 destinado a orientar estados e municípios na contratação de trabalhadores do SUAS, apesar de utilizar expressões da matriz crítica, é alienante uma vez que as formas precarizadas de contratação, as condições de trabalho, a ausência de tempo

para reflexão e sistematização da prática, do estudo teórico e metodológico, impedem sua efetivação.

Para compor as competências dos trabalhadores do SUAS, o texto orientador define os conhecimentos, habilidades e atitudes desejáveis, independentemente de sua formação acadêmica. Indicando assim a necessidade de aquisição de conhecimentos e habilidades para atuar no SUAS. A síntese sobre conhecimentos e habilidades apontadas por Muniz (2011) pode ser visualizada no quadro 13.

Quadro 13 – Conhecimentos e habilidades dos trabalhadores do SUAS

CONHECIMENTOS
Contexto sócio-histórico em que se situa sua intervenção;
Trajatória histórica da assistência social;
Processo de constituição das políticas sociais, da Seguridade Social, papel do Estado e da sociedade civil;
Conceito de sistema público da assistência social (cofinanciamento, ampliação da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços);
Conjunto de leis e normativas pós Constituição Federal;
Direitos relativos à criança e adolescente, ao jovem, à mulher, ao idoso, pessoa com deficiência;
Concepções que os fundamentam e das metodologias de trabalho social com famílias;
Identificação das diversidades de raça/etnia, religião, gênero, orientação sexual, dos ciclos de vida e grupos tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, entre outras);
Técnicas de construção participativa de planos de atendimento da família e indivíduos;
Competência de elaboração de amplos e consistentes diagnósticos territoriais.
Concepções de multi e interdisciplinaridade.
HABILIDADES
Analisar o contexto, reconhecendo as características peculiares do território e das famílias;
Construir estratégias de participação de indivíduos e famílias nos serviços;
Planejar processos de trabalho social junto a indivíduos e famílias que contribuam para a (re) significação ou elaboração de novos projetos de vida, problematizando com o usuário as situações apresentadas e possibilitando a construção do pensamento crítico;
Criar estratégias para possibilitar a superação da cultura da subalternidade, culpabilização e, ou, tutela;
Apreender e analisar criticamente o cotidiano de vida do usuário/família e suas representações;
Articular com as outras políticas sociais e econômicas, particularmente a saúde, previdência social, educação, trabalho e renda.

Fonte: Elaborado a partir de MUNIZ (2011).

O documento orientador apesar de indicar temas e direção comuns a todos os profissionais, não considera as especificidades das profissões e a pluralidade dos cursos de formação, o que é um desafio para a composição de equipes de trabalho. Nesta perspectiva, anulam-se os conflitos e as disputas de poder que fazem parte das políticas sociais, tanto em sua elaboração, quanto na implementação. Ao observar essas competências e habilidades colocadas como essenciais aos trabalhadores do SUAS, rememoramos as considerações de

lamamoto (2000), que alerta para o risco do discurso da competência como uma retórica do conservadorismo, tencionando esta abordagem a um desvelamento da competência crítica, aquela que compreende os “vínculos sócio-históricos”, que esclarece os interesses de classe que permeiam o reconhecimento do trabalhador competente.

A competência como estratégia de ocultamento e dissimulação do real; a representação imaginária do real a serviço da dominação da sociedade de classes, confundindo-se com a linguagem instituída, institucionalmente permitida e autorizada. Estamos diante da ideologização da competência, determinada pela burocracia e pela organização, que não só afeta o Estado, mas atravessa a sociedade civil, perpassando as burocracias empresariais, hospitalares, sindicais e partidárias, entre outras. A organização é vista como dotada de uma racionalidade imanente ao social, que se manifestaria sob diferentes formas. Essa racionalidade é reificada e as contradições e as diferenças são anuladas. A competência é aí personificada no discurso do administrador burocrata, da autoridade fundada pela hierarquia que dilui o poder sobre a aparência de que não é exercido por ninguém. O poder aparece como se emanasse de uma racionalidade própria do mundo organizado, acoplado a um discurso neutro da cientificidade. São as exigências burocráticas administrativas que tem de ser cumpridas obedecendo às formas de ação pré tratadas que devem ser apenas executadas com eficácia (lamamoto, 2000, p. 183).

A autora esclarece ainda que a competência na perspectiva crítica, pode ser resultado da formação acadêmica e do exercício profissional. Sendo assim, nos importa dialogar nesta pesquisa como o SUAS apreende os saberes das diversas formações reconhecidas como trabalhadores sociais, assim como cria condições para que o exercício das funções divididas entre gestão e de provimento dos serviços podem dialogar com a definição das competências necessárias.

lamamoto sugere a busca por uma “competência estratégica e técnica (ou técnica-política)”, que tem como pressuposto a análise do real, como ele se manifesta e quais são as estratégias utilizadas. Para a autora (2000, p. 185) seria possível “extrair estratégias de ação reconciliadas com a realidade objetiva, de modo a preservar sua viabilidade, reduzindo assim a distância entre o desejável e o possível”. Esta aproximação do real só é possível via sistematização da prática profissional aliada ao debate teórico que orienta o trabalho no SUAS, nem sempre priorizados nas pesquisas realizadas sobre a Assistência Social, que tem privilegiado o debate sobre seu reconhecimento como política pública, parte da seguridade social nos marcos da democracia brasileira.

Como já enfatizado, as competências previstas para esses profissionais estão sempre vinculadas aos objetivos do trabalho a ser realizado, sendo ele já

regrado por atividades obrigatórias e critérios de elegibilidade de acesso dos usuários. Além das regras de acesso e atividades comuns nos serviços socioassistenciais em diferentes níveis de proteção, as publicações oficiais do governo federal, creditam aos trabalhadores uma qualificação para realizar o acolhimento e a escuta qualificada como se tais conceitos já estivessem clarificados para todas as categorias profissionais que atuam no SUAS, ou nos dizeres de Burlandy et al (2016), fossem naturais ou já dados.

Em levantamento de documentos de orientações disponíveis na rede¹⁰⁸ SUAS postados para o público até o mês de março de 2022, realizado para compreender a origem desses dois conceitos no SUAS, verificamos que a palavra acolhimento aparece com dois sentidos, o primeiro sendo o ato de institucionalizar um usuário em unidade ou Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade e o segundo, com sentido de uma atribuição qualitativa dos profissionais no atendimento das demandas apresentadas pelos usuários. A escuta qualificada por sua vez é também apresentada como um imperativo de bom atendimento, surgindo nos cadernos de orientação como um atributo de um bom profissional do SUAS. Da coleta dos documentos que confirmam esta afirmação, destacamos os seguintes:

- Norma Operacional Básica – NOB – SUAS de 2005

As instalações físicas e a ação profissional devem conter condições de recepção, **escuta profissional qualificada**, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições materiais, sociais e socioeducativas (2005, p. 91).

- SUAS sem Transfobia - Garantia da utilização do nome social para pessoas travestis e transexuais¹⁰⁹, 2016

Ofereça uma **escuta qualificada às pessoas LGBT** que buscam o acompanhamento dos equipamentos da rede de Assistência Social. Lembre-se que este é um segmento da população que historicamente encontra-se diariamente submetida a situações de preconceito e discriminação. **Ouçã com atenção** os relatos, procure entender os múltiplos fatores que envolvem os problemas apresentados, principalmente em relação à violência intrafamiliar que frequentemente acompanha a trajetória das pessoas LGBT, e, acima de tudo, se mantenha afastado de leituras moralistas ou de cunho religioso sobre a identidade de gênero ou orientação sexual (2016, p. 7).

¹⁰⁸ <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/>>.

¹⁰⁹<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Folders/cartilha_nome_social.pdf>.

- Caderno de orientações Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos¹¹⁰- Articulação necessária na Proteção Social Básica, 2016.

[...] organizar, segundo orientações do gestor municipal ou do Distrito Federal de assistência social, reuniões periódicas com as instituições que compõem a rede, a fim de instituir a rotina de atendimento e **acolhimento dos usuários** (2016, p. 9).

Escuta: estratégia que cria ambiência – segurança, interesse, etc. – para que os usuários relatem ou partilhem suas experiências (2016, p. 15).

Por meio de variadas atividades, os grupos têm o objetivo de propiciar entre os usuários **oportunidades para a escuta**; valorização e reconhecimento do outro; produção coletiva; exercício de escolhas; tomada de decisões sobre a própria vida e do grupo (2016, p. 20).

- Caderno de Orientações Técnicas Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. Secretaria Nacional de Assistência Social¹¹¹, 2016.

O Serviço de MSE em Meio Aberto realiza o acompanhamento do cumprimento das medidas socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade, que se fundamenta no atendimento especializado, na **escuta qualificada**, no acompanhamento dos adolescentes e de suas famílias de forma integrada aos demais serviços socioassistenciais e às políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte e lazer (2016, p. 10).

Além da escuta qualificada, que possibilita a reflexão em relação ao ato cometido, o processo de responsabilização aliado à proteção social, permitirá o comprometimento do adolescente com a sua escolarização, com a sua saúde, com o estabelecimento de novos vínculos comunitários e a adesão às oportunidades ofertadas a ele de profissionalização, de inserção no mercado de trabalho e de acesso a bens e equipamentos culturais (2016, p. 52).

As tecnologias desenvolvidas no campo da saúde mental podem contribuir para a melhoria na qualidade da assistência prestada nas unidades socioeducativas. **As chamadas “tecnologias leves” referem-se ao desenvolvimento de vínculos, ao acolhimento de demandas com escuta qualificada**, ao trabalho de produção de saúde mental com os adolescentes internos e com as equipes responsáveis pelo cuidado, assim como a atenção a aspectos da dinâmica institucional que são produtores de adoecimento psíquico (2016, p. 83).

- Perguntas e Respostas - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua¹¹², 2011.

Para promover uma **acolhida adequada e escuta qualificada** dos usuários, o ambiente físico deve ser acolhedor e assegurar espaços para atendimentos individuais, familiares e em grupo, em condições de sigilo e privacidade. Para isso,

¹¹⁰<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Cartilha_PAIF_16_05.pdf>.

¹¹¹<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_MSE_07_12.pdf>.

¹¹²<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/perguntasrespostas_centropop.pdf>.

recomenda-se que seja implantado em edificação com espaços essenciais para o desenvolvimento das suas atividades, não devendo, portanto, ser improvisado em qualquer espaço (2011, p. 23).

O desenvolvimento do trabalho social essencial ao Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua pressupõe a **escuta qualificada** da demanda dos usuários, compreendendo cada um em seu contexto social, histórico e cultural (2011, p. 43).

- Concurso de artigos jurídicos direito à Assistência Social¹¹³, 2015.

Mas, além do benefício, em especial é necessário **acolhimento, orientação e incentivo às famílias** já impactadas dos Portadores do Transtorno do Espectro do Autismo. Com efeito, os serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito do Serviço Único de Assistência Social que têm como foco a atenção às pessoas com os Transtornos do Espectro do Autismo e às suas famílias desempenham uma função importante face à complexidade das necessidades requeridas (2015, p. 448).

A **escuta** em relação às situações vivenciadas pelo indivíduo é de extrema importância para o alcance de bons resultados e a viabilização de acesso a direitos, oportuno ressaltar que essa **escuta deve ser de forma qualificada**. Necessário ainda adequar se na ética e no respeito, sem preconceitos ou restrições relacionados às condições socioeconômicas, nível de escolaridade, idade, gênero, crença ou religião, diversidade sexual, raça e/ou etnia, deficiência ou dependência de cuidados, entre outros (2015, p. 152).

O **advogado** deve ir além de seus conhecimentos técnicos, necessitando ter sensibilidade e compreensão para realizar a **acolhida e a escuta qualificada**, além de orientar e acompanhar de forma sistemática famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados (2015, p. 158).

Acolhida, escuta qualificada, acompanhamento especializado e oferta de informações e orientações: Neste item o que é interessante apontar é que **o advogado pode e deve fazer acolhida dos usuários do CREAS** (2015, p. 194).

- Caderno 1 Capacita SUAS - Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social¹¹⁴, 2013.

Escuta qualificada para acolhimento de manifestação de necessidades de proteção social, orientação, referenciais, informações, encaminhamentos, exercício de sociabilidade, relação intersetorial entre serviços sociais de atenção básica no território, informações sobre benefícios eventuais e continuados, transferência de renda, vivência de vulnerabilidades, procura do CREAS por vivência de direitos violados (2013, p. 69).

Com certeza a assistência social tem escuta para o conjunto das desproteções, privações e necessidades. Essa escuta tem um potencial na direção da justiça social se de fato for registrada, com a qualidade de um observatório que produz elementos do real vivido pela população de um determinado território. **Há que se introduzir um procedimento institucional**

¹¹³<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2014/02/concurso_de_artigos_juridicos.pdf>.

¹¹⁴<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_1.pdf>

para o registro e publicização dessa escuta a fim de que ela possa ser meio de configurar ações de justiça social (2013, p. 46).

Pode-se afirmar que os agentes da política de assistência social terminam por realizar **uma escuta de âmbito amplo**, isto é, os usuários relatam privações que vão além do âmbito da ação da política (2013, p. 47).

[...] ter possibilidade de avaliar o serviço recebido, contando com **espaço de escuta** para expressar sua opinião; ter acesso ao registro dos seus dados se assim o desejar; **ter acolhida e escuta individual** voltada para a identificação de necessidades (2013, p. 81).

Constituição, divulgação e **fortalecimento de instrumentos de escuta aos usuários** dos serviços socioassistenciais no sentido de conhecer as demandas e as violações aos seus direitos (2013, p. 126).

- Caderno 2 Capacita SUAS - Proteção de Assistência Social: segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade¹¹⁵, 2013.

Identifica-se a **escuta de “âmbito amplo”** realizada pelos profissionais, que extrapolam o âmbito da Assistência Social (2013, p. 95).

- Orientações técnicas para elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento¹¹⁶, 2018.

Na elaboração e desenvolvimento do PIA, deve-se **assegurar a escuta e o olhar individualizado** para a criança e ao adolescente, a fim de conhecer suas expectativas, desejos, medos e opiniões (2018, p. 23).

Ao longo de todo este percurso deve-se assegurar o protagonismo da família e da criança/adolescente, **com escuta qualificada e atenta às expectativas**, angústias e inseguranças, assim como aos anseios, desejos e medos que emergem não somente da separação do convívio, mas, também, da possibilidade de sua retomada. ... As crianças/adolescentes e suas famílias devem estar no centro de todo o processo de reintegração familiar, assegurando seu envolvimento, escuta e participação na tomada de decisões (2018, p. 34).

É importante que a equipe se organize para assegurar uma **acolhida inicial afetuosa, segura e sensível** às necessidades da criança e do adolescente, realizada por profissionais com capacidade de compreender suas reações e vivências neste momento e **assegurar a escuta** de seus medos, angústias e desejos (2018, p. 44).

- Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop¹¹⁷, 2011.

¹¹⁵<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_2.pdf>.

¹¹⁶<http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/OrientacoestecnicasparaelaboracaodoPIA.pdf>.

¹¹⁷<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf>.

Acolhida, escuta qualificada, oferta de informações e orientações (2011, p. 57).

O desenvolvimento do trabalho social no Serviço pressupõe **escuta qualificada** da demanda de cada usuário, compreendendo sua trajetória devida em um determinado contexto familiar, social, histórico, econômico e cultural (2011, p. 78).

A **acolhida inicial** constitui importante momento para o atendimento inicial e a **escuta qualificada** das necessidades e demandas trazidas pelos indivíduos ou famílias no acesso ao Serviço (2011, p. 80).

Pelas próprias condições de invisibilidade social e em razão das situações de violação de direitos vivenciadas pelos usuários em suas trajetórias de vida - inclusive àquelas relacionadas à recorrente dificuldade de acesso às diversas políticas públicas - **a postura acolhedora** da equipe e a organização democrática do Serviço tornam-se imprescindíveis para que se sintam verdadeiramente acolhidos e para que o Centro POP se constitua, de fato, como uma **referência para sua escuta qualificada** e acompanhamento especializado (2011, p. 80).

O atendimento individual e/ou familiar tem o objetivo de proporcionar a **escuta qualificada**, além de informar, esclarecer e orientar aos usuários (2011, p. 87).

- Orientações técnicas atendimento no SUAS às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social por violação de direitos associada ao consumo de álcool e outras drogas¹¹⁸, 2016.

Neste contexto, nos serviços da Assistência Social, a **escuta qualificada dos profissionais** pode se desdobrar em uma ampliação do olhar para as vulnerabilidades da família, no entendimento de suas histórias de vida, dos pactos e alianças, do sofrimento compartilhado e da necessidade de uma intervenção mais ampla, considerando a complexidade das relações familiares e das variáveis que ali interferem, participando ativamente dos cuidados coletivos, contribuindo para atenuar sofrimentos, restabelecer vínculos e ampliar as redes de proteção social, independência e autonomia no território (2016, p. 19).

A visão integral de sujeito e a intersetorialidade das ofertas em rede no SUAS, pressupõem Serviços organizados no território cuja atenção aos usuários tenham como ponto de partida a **escuta qualificada** e a **acolhida** das reais demandas dos usuários do serviço, a valorização de suas potencialidades e as interações no território (2016, p. 45).

Dada às múltiplas dimensões que delinham as situações de risco por violação de direitos que podem ser apresentadas pelos indivíduos com histórico de consumo de álcool e outras drogas e suas famílias, é imprescindível que a coordenação do CREAS e a equipe técnica do PAEFI desenvolvam **posturas acolhedoras e de escuta qualificada** ao longo de todo o período do acompanhamento, construa o Planos de Atendimento Individual ou Familiar (2016, p. 69).

Se alguém não está disposto a falar sobre seus usos, não convém forçar a situação, sendo melhor investir na construção de vínculos de respeito e confiança, construindo possibilidades para uma **escuta qualificada** (2016, p. 83).

Em todo caso, o serviço dispõe **de diversas técnicas incluindo a realização de escuta qualificada e respeitosa**, que possibilite a criação de vínculos e a

¹¹⁸<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/Suas_trabalhoSocial_vulnerabilidade_consumodrogas.pdf>.

acolhida e permita aos técnicos e usuários construírem atendimentos e encaminhamentos que contribuam para a superação das diversas violações (2016, p. 91).

Nesses casos, é muito importante que a equipe do Serviço de Acolhimento ofereça suporte adequado ao trabalho de diagnóstico e tratamento realizado no âmbito da Saúde, por meio de uma **postura acolhedora e uma escuta qualificada** e da realização de encaminhamentos e incentivo à adesão e continuidade do tratamento (2016, p. 112).

- Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social¹¹⁹ – CRAS, 2009.

Técnico de Nível Superior Perfil: Escolaridade mínima de nível superior, com formação em serviço social, psicologia e/ou outra profissão que compõe o SUAS (dependendo do número de famílias referenciadas ao CRAS e porte do município, conforme a NOB-RH); com experiência de atuação e/ou gestão em programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais; conhecimento da legislação referente à política nacional de assistência social; domínio sobre os direitos sociais; experiência de trabalho em grupos e atividades coletivas; experiência em trabalho interdisciplinar; conhecimento da realidade do território e **boa capacidade relacional e de escuta das famílias** (2009, p. 63).

Como pode ser observado nas citações dos documentos do governo federal que orientam a atuação de trabalhadores e gestores da política de Assistência Social de todo o Brasil, as ideias de acolhida e escuta qualificada, estão associadas a espaços e momentos em que o usuário possa falar de suas demandas, sofrimentos e outras questões, bem como de suas relações familiares. Não pretendemos invalidar a importância deste momento para usuários e trabalhadores, o problema é que fica explícito a supervalorização deste aspecto, sendo desproporcional as possibilidades de respostas efetivas. Alinha-se assim a falta das provisões com o destaque de questões sobre a subjetividade e fatores psicologizantes. Esse processo privilegia a individualização dos problemas sociais e não implica os determinantes socioeconômicos.

A forma como os documentos orientadores citados definem a "escuta qualificada" a vincula como uma produção mecânica entre formação de nível superior e qualificação, ou seja, todos os profissionais terão uma resolutividade a partir da "escuta" e do "acolhimento".

Acrescentamos a este debate, o fato da criação do SUAS ser baseada na organização do SUS, onde muito se encontra destes conceitos utilizados no sistema de saúde. Para a saúde acolhimento e escuta são atividades que

¹¹⁹ <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>.

compõem as chamadas tecnologias leves. Importante lembrar que para saúde tecnologias são saberes e conhecimentos e que essas são divididas em três tipos, tecnologias duras, leve/duras e leves. As tecnologias duras são equipamentos e as máquinas. As tecnologias leve/duras são as normas, os protocolos e saberes de áreas como a clínica, a psiquiatria, a epidemiologia dentre outras. As tecnologias leves são as relações de interação e subjetividade.

Do ponto de vista sistemático, tecnologias são ações humanas objetivadas: instrumentos e meios desenvolvidos pelas sociedades para solucionar seus problemas e promover seu bem-estar, assim como também podem ser usadas para oprimir ou dominar. Como criações humanas, as tecnologias tomam o rumo e a orientação que as pessoas e as sociedades lhes dão. Em ambos os sentidos, positivos e negativos, existem as chamadas tecnologias 'duras' que correspondem a produtos materiais, artefatos e instrumentos; e as chamadas 'tecnologias leves' que podem ser definidas como práticas relacionais, comunicacionais, de promoção, de apoio, de gestão e de avaliação discutidas, experimentadas e avaliadas, incorporando experiências e avanços do conhecimento científico das ciências sociais e humanas (Minayo, 2011, editorial).

No editorial do n. 7 de 2011 da Revista Ciência & Saúde Coletiva, um número especial, sobre tecnologias leves, Maria Cecília de Souza Minayo indica que o uso das tecnologias leves na saúde serve como mediação de insumos tecnológicos entre os trabalhadores e pacientes e como forma de tornar o tratamento eficaz. Em sua defesa Minayo afirma que devem ser agregadas com o mesmo valor das *tecnologias mecânicas, eletrônicas, químicas e biológicas*.

Entre os artigos da revista encontramos as perspectivas sobre acolhimento e escuta qualificada na política de saúde.

No processo de escuta e acolhimento, o que se desvela é um ato de interpretação mútua entre o que o serviço pode oferecer e o que usuário deseja em sua vida cotidiana. Acrescenta-se, ainda, o acolhimento é um dispositivo transversal na conduta terapêutica, pois não é tido apenas como uma parte do processo de cuidado. O dispositivo acolhimento funciona como uma possibilidade de construir uma nova prática em saúde. Pode ser compreendido como ações comunicacionais, atos de receber e ouvir a população que procura os serviços de saúde, ao dar respostas adequadas a cada demanda em todo o percurso da busca: desde a recepção e o atendimento individual ou coletivo, até o encaminhamento externo, retorno, remarcação e alta (Jorge et al., 2011, p. 3055).

Se na saúde os conceitos são utilizados como caminhos de resolutividade, observamos que o acolhimento e a escuta qualificada são apresentados no SUAS como sinônimo de profissionalismo e qualidade no atendimento nos diversos serviços e programas da política de Assistência Social.

Sendo assim, como segunda hipótese desta pesquisa, acreditamos que ao eleger conceitos abstratos como esses para validar o trabalho no SUAS,

contribui-se para uma retórica da falta de provisões concretas a que esta política vem operando desde a sua criação.

Merhy (1998) potencializa este debate ao definir a escuta qualificada e acolhimento para saúde como expressão do trabalho vivo que produz responsabilização na resolutividade de quem ouve a demanda.

Qualquer abordagem assistencial de um trabalhador de Saúde junto a um usuário-paciente produz-se através de um trabalho vivo em ato, em um processo de relações, isto é, há um encontro entre duas pessoas que atuam uma sobre a outra e no qual se opera um jogo de expectativas e produções, criando-se intersubjetivamente alguns momentos interessantes, como os seguintes: momentos de falas, escutas e interpretações, nos quais há a produção de uma acolhida ou não das intenções que essas pessoas colocam nesses encontros; momentos de cumplicidade, nos quais há a produção de uma responsabilização em torno do problema que vai ser enfrentado; momentos de confiabilidade e esperança, nos quais se produzem relações de vínculo e aceitação (Merhy, 1998, p. 3).

No artigo “O acolhimento e os processos de trabalho em saúde: o caso de Betim, Minas Gerais, Brasil”, Merhy (1999) trabalha o conceito de acolhimento na saúde como uma diretriz operacional, retomando a ideia de trabalho vivo entre os trabalhadores do serviço de saúde e sua relação com os usuários. Tendo neste processo implicados a escuta, responsabilização, vínculos e intervenções na produção de saúde.

Em síntese, o que propomos é pôr em prática o acolhimento como um dispositivo que interroga processos intercessores que constroem relações clínicas das práticas de saúde e que permite escutar ruídos do modo como o trabalho vivo é capturado, conforme certos modelos de assistência, em todo lugar em que há relações clínicas em saúde. Além disso, deve também expor a rede de petição e compromisso que há entre etapas de certas linhas de produção constituídas em certos estabelecimentos de saúde, interrogando centralmente as relações de acessibilidade (Merhy, 1999, p. 346).

Em pesquisa sobre a satisfação de pacientes de uma Unidade Básica de Saúde, Ferri. et al. (2007), utilizou a perspectiva da tecnologia leve e obteve como resultado o reconhecimento de que estas podem gerar satisfação quando expressam o compromisso, o vínculo nas práticas de cuidado com a saúde. No entanto, a pesquisa também revelou a insatisfação dos pacientes em relação a deficiências de outros níveis de tecnologias como a falta de material para realização de exames, falta de máquinas para diagnósticos, falta de medicamento. Este resultado apontou para a necessidade de disponibilidade de todas as tecnologias para uma satisfação completa dos pacientes. O que nos leva a questionar sobre quais seriam esses resultados em relação aos usuários do SUAS.

Em importante elaboração sobre as possibilidades e limites do uso das tecnologias leves no trabalho de gerenciamento da enfermagem, Rossi e Lima (2005), demonstram que o uso das tecnologias leves é importante para a produção do cuidado em saúde, porém existem os entraves institucionais e de disponibilização dos profissionais para seu exercício. Os resultados da elaboração das autoras, centralizam parte do sucesso do uso efetivo da tecnologia leve ao trabalhador da saúde.

No entanto, não é possível falar em autonomia absoluta, visto que, os espaços de liberdade são restritos dentro dos serviços de saúde, mas é perfeitamente possível pensar em políticas e práticas fora do domínio pré-estabelecido. Nessa concepção, o enfermeiro ao possibilitar abertura de espaços a uma prática diferenciada no sentido de envolver e centralizar o usuário nos processos do seu cuidado estaria rompendo gradativamente, nas instâncias possíveis do seu micro espaço de trabalho, com o domínio existente nos contextos hospitalares e contribuindo para a construção de uma assistência mais humanizada (Rossi & Lima, 2005, p. 309).

Como observado a percepção da saúde em relação aos dois conceitos, tem uma relação direta com acesso a cuidados, vinculados a perspectiva de humanização das ações de tratamento e prevenção. Sendo aplicados em ações de forma consciente pelos trabalhadores que intencionam resultados objetivos, não sendo interpretados como o único acesso, sendo parte do procedimento para outros ganhos materiais como avaliação e tratamento da saúde física e mental.

Acreditamos que ao adotar esses dois conceitos no SUAS, que teve origem explícita na organização do SUS, sem as devidas mediações trouxe uma apreensão plural que não esclarece a sua efetividade nos serviços socioassistenciais. Podemos dizer que inexistente definição para a Assistência Social o que produz nos trabalhadores do SUAS apenas ideias do que seja partindo de suas experiências e leituras diversas em sua formação acadêmica.

Tal questão poderia causar menos constrangimentos se não fosse uma determinação nos cadernos de orientações dos serviços. Sendo uma imposição nesses documentos tem uma consequência para os trabalhadores do SUAS, que buscam sua realização e se responsabilizam pelo não alcance. Diante de requisições institucionais como essa e demandas apresentadas pelos usuários temos um contingente de trabalhadores frustrados e adoecidos sem espaços para externar as dificuldades advindas desta expectativa de acolher e escutar.

O artigo de Sanches e Silva (2019) intitulado *A escuta qualificada na assistência social: Da postura diagnóstica às formas (po)éticas de escutar as*

autoras problematizaram a prática no SUAS, aproximando a ideia de escuta vivenciada na Assistência Social ao conceito de exame, encontrado em Foucault (1987). Observam que a escuta qualificada é utilizada no SUAS como sinônimo de tradução, descrevendo assim suas considerações a respeito:

Tal relato indica elementos do que entendemos por uma "escuta diagnóstica". Ocorrendo a partir de categorias prévias ao encontro/atendimento, à medida em que os usuários dos CRAS relatam sua história, vida cotidiana e, sobretudo, as vulnerabilidades/riscos que os atravessam, os técnicos operadores da política não só interpretam o que foi dito mas traduzem essa narrativa em termos de benefícios e encaminhamentos possíveis. A partir de um determinado discurso obtém-se respostas às demandas que, embora sejam singulares em cada história, trazem uma certa regularidade e, nesse sentido, são estabelecidos limites nas práticas discursivas tanto dos usuários quanto dos técnicos da política.

São nesses limites discursivos da PNAS que a escuta qualificada operar-se-á através de um constante processo de tradução das narrativas escutadas nas terminologias delineadas nos documentos. É comum encontrarmos entre os técnicos operadores dessa política discursos que beiram o clichê para descrever suas práticas: "garantir direitos", "possibilitar o acesso às outras políticas", "exercer proteção social em situações de vulnerabilidade", "fazer acolhimento", "oferecer escuta qualificada", entre outros. Ainda que cotidianamente os profissionais coloquem seus saberes na direção de operacionalizar o trabalho acima nomeado, o caráter generalista presente nos discursos não demonstra quais são as mobilizações prático-afetivas que possibilitam que o trabalho prescrito seja efetivamente realizado no cotidiano. Essa mesma posição também pode ser observada na maneira como os documentos prescrevem o trabalho. (Sanchez & Silva, 2019 p. 610-611).

O artigo revela a ausência de definições teóricas nos cadernos de orientação do SUAS a respeito da escuta qualificada, e por estar aberto os profissionais realizam a mediação para conceitos tradicionais da clínica, na defesa de uma intervenção psicossocial. Na medida em que a psicologia aponta os conceitos de tradução, escuta diagnóstica, exame e outras como possível fonte partem do que já conhecem e produzem como teoria e prática da psicologia mediando este conhecimento as diretrizes do SUAS. Quais seriam os conceitos conhecidos e produzidos ou mesmo reproduzidos por outras categorias profissionais?

Diante dessas imprecisões que se expressam como imposições de boas práticas, abordaremos adiante as requisições aos trabalhadores responsáveis pelo trabalho social a ser realizado como intervenção direta nas famílias usuárias dos serviços do SUAS considerando que como observado nos dados quantitativos, a maior parte dos trabalhadores tem como principal atividade as ações do PAIF e o PAEFI, sendo esses a materialização da diretriz da matricialidade sociofamiliar desta política.

3.2.1.

As requisições para a realização do trabalho social com famílias no SUAS

A Assistência Social no Brasil, como já explicitado no primeiro capítulo, tem sua centralidade de atuação com famílias como uma das diretrizes disposta na PNAS, que define famílias como conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade (PNAS, 2004, p. 41). Apesar de avançar no reconhecimento de família não limitada aos parâmetros nucleares heteronormativos, o texto da PNAS retorna algumas casas quando pressupõe funções de proteção da família a seus membros como um modelo de parceria entre esta e o poder público.

O grupo familiar pode ou não se mostrar capaz de desempenhar suas funções básicas. O importante é notar que 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, enfim, do estatuto mesmo da família como grupo cidadão. Em consequência, qualquer forma de atenção e, ou, de intervenção no grupo familiar precisa levar em conta sua singularidade, sua vulnerabilidade no contexto social, além de seus recursos simbólicos e afetivos, bem como sua disponibilidade para se transformar e dar conta de suas atribuições (PNAS, 2004, p. 35).

Ao ter esta perspectiva de atribuições inerentes às famílias a Assistência Social mantém o viés conservador de desresponsabilização do Estado na medida em que as intervenções realizadas têm como foco a ação da família pelo seu próprio bem, considerando essas “funções básicas”. Netto (2006) analisa esta estratégia como uma forma de manutenção da ordem vigente. “Na escala em que se implementam medidas públicas para enfrentar as refrações da ‘questão social’, a permanência das suas sequelas é deslocada para o espaço da responsabilidade dos sujeitos individuais que as experimentam” (Netto, 2006, p. 36).

Gostaríamos de encontrar elementos de ruptura com esta perspectiva conservadora após dezenove anos deste texto da PNAS, no entanto o que percebemos é um refinamento do discurso, que oculta a intenção de responsabilização da família, especialmente das mulheres das classes subalternas, expressando o familismo, conforme pontuado por Teixeira (2015) que considera esta camuflagem conservadora uma tendência não só na Assistência Social, mas do conjunto das políticas sociais, que tem como centralidade o trabalho com famílias.

Os problemas mais frequentes na condução familista da política social, a mais adotada, são falta de cuidadores em tempo integral, redução da família e das redes de apoio informais, empecilho à revolução feminina e à inserção plena de mulheres no mercado de trabalho em condições de igualdade, descompasso com a nova realidade de parte significativa das famílias[...] A grande dificuldade de diagnóstico dessa tendência das políticas sociais se dá em razão de seus atuais objetivos e das formas de trabalho com as famílias que preconizam, geralmente, valores de cidadania, de sujeitos de direitos e de autonomia, dentre outros que camuflam suas tendências conservadoras (Teixeira, 2015, p. 220).

Esta centralidade é apresentada como trabalho social com famílias, que no caso do SUAS é executada via PAIF e PAEFI. De acordo com o caderno de orientações técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF¹²⁰, o trabalho social com famílias é um conjunto de procedimentos aplicados para que as famílias possam cumprir a sua função protetiva.

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência (Caderno de Orientações do PAIF, v. 2, 2012, p. 12).

Este trabalho social com famílias é realizado pelos trabalhadores de linha de frente das unidades socioassistenciais, com atividades pré-determinadas nos cadernos de orientação de cada serviço, conforme pactuações nacionais, monitoradas quantitativamente por meio do Registro Mensal de Atendimentos (RMA) com periodicidade mensal e pelo Censo SUAS com periodicidade anual. Considerando tais cadernos de orientações dos serviços, cabe ao técnico de nível superior dos CRAS em relação às famílias atendidas no CRAS,

Acolhida, oferta de informações e realização de encaminhamentos às famílias usuárias do CRAS; [...] Mediação de grupos de famílias do PAIF; Realização de atendimento particularizados e visitas domiciliares às famílias referenciadas ao

¹²⁰ Volume 2, edição de 2012. Pode ser acessado no link: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf><https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf>.

CRAS; [...]Acompanhamento de famílias encaminhadas pelos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos ofertados no território ou no CRAS; Realização da busca ativa no território de abrangência do CRAS e desenvolvimento de projetos que visam prevenir aumento de incidência de situações de risco; Acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades; [...]instituição de rotina de atendimento e acolhimento dos usuários. (Caderno de Orientação CRAS, 2009).

Em relação ao CREAS, cabe ao profissional de nível superior,

Acolhida, escuta qualificada, acompanhamento especializado e oferta de informações e orientações; Elaboração, junto com as famílias/indivíduos, do Plano de acompanhamento Individual e/ou Familiar, considerando as especificidades e particularidades de cada um; Realização de acompanhamento especializado, por meio de atendimentos familiar, individuais e em grupo; Realização de visitas domiciliares às famílias acompanhadas pelo CREAS, quando necessário; Realização de encaminhamentos monitorados para a rede socioassistencial, demais políticas públicas setoriais e órgãos de defesa de direito; [...] reuniões de equipe, estudos de casos, e demais atividades correlatas; [...] instituição de rotina de atendimento e acompanhamento dos usuários; organização dos encaminhamentos, fluxos de informações e procedimentos (Caderno de Orientações CREAS, 2011).

Muitas questões podem ser levantadas diante destas atividades previstas para os trabalhadores da linha de frente no SUAS na execução dos serviços PAIF e PAEFI. Mas as que nos interessa por ora aqui nesta pesquisa são: A formação acadêmica de cada profissão que compõem a equipe de referência desses serviços garante os elementos teóricos e operacionais para este trabalho de intervenção nas famílias? A perspectiva de família enquanto grupo social é explorada durante a formação e permite uma leitura mais científica, menos senso comum dos usuários dos serviços? Sob quais metodologias apreendidas durante sua formação acadêmica os trabalhadores da linha de frente realizam o acolhimento e a escuta qualificada dos usuários? O conhecimento de outras políticas setoriais permite uma análise assertiva para realização dos encaminhamentos necessários?

Essas questões são relevantes, na medida em que a expectativa é que estes trabalhadores devem construir estratégias para alterar as estruturas geradoras das injustiças sociais conforme vislumbra um dos cadernos de orientação para o trabalho social com famílias.

Neste sentido, o trabalho social com famílias requer profissionais qualificados, aptos a compreender a realidade dada e construir conhecimento, com os quais questionam as estruturas sociais injustas, elaborando estratégias para modificá-las (Caderno de Orientações do PAIF, v. 2, 2012, p. 13).

Além dessas perguntas que serão retomadas no próximo capítulo a partir da coleta com os profissionais da linha de frente, Campos (2016) alerta sobre as

dificuldades nas competências necessárias para a realização de intervenções com famílias. A análise da autora é direcionada ao serviço social, mas acreditamos que se aplicam às demais categorias profissionais que atuam nas equipes de referência do SUAS, são eles.

- a. Uma desorganização do campo de pesquisa acerca da família na profissão, quando demandas atuais e profundas, sem resposta, como as existentes em relação ao um aprofundamento do conhecimento e da análise, não permitem que se chegue a constituir questões centrais capazes de sustentar a utilidade e a audácia da pesquisa para ao acúmulo de saberes do Serviço Social neste particular;
- b. O vácuo formado por esse processo quanto à formação dos profissionais em todos os níveis do Brasil, a partir do impacto da presença dos componentes históricos e políticos da nossa convivência em relação à temática da família;
- c. A dificuldade dos profissionais, de afirmar claramente seu papel e suas competências dentro da equipe multiprofissional (Campos, 2016, p. 210).

A necessidade urgente de debate neste sentido, se dá porque a centralidade da família nas ações interventivas do Estado não é uma exclusividade da política de Assistência Social, assim como também não é uma lógica exclusiva de países de capitalismo periférico. A inclusão da família como uma instituição que deve promover a proteção social dos seus membros é histórica e não exclusiva de países de capitalismo dependente, apesar de ser mais comum a esses.

Importante lembrar que apesar da Assistência Social enquanto política pública ter seu reconhecimento formal somente em 1988 aqui no Brasil via Constituição Federal, o tema família é parte das políticas sociais em períodos anteriores. Campos (2015) apresenta as referências no século XIX em referência aos primeiros seguros trabalhistas, que em sua essência considera as trocas geracionais, “enquanto os adultos trabalham e mantêm os mais novos e contribuem com parte de seus salários para gerar um fundo de recursos de caráter público, que provê aposentadorias e pensões para a geração anterior. (2015, p. 25). Tal configuração desta forma de proteção social pressupõe um modelo de família onde existe um provedor inserido formalmente no mercado de trabalho e uma mulher cujo trabalho não é remunerado. Já no século XX outras formas de proteção serão criadas e este modelo de homem provedor vai sendo questionado considerando os diferentes arranjos familiares, especialmente expressos no aumento de famílias monoparentais. No entanto, esta proteção se caracteriza com os programas de transferência de renda, em geral com

condicionalidades, que responsabilizam a família, em geral as mulheres, pela administração dos recursos de sobrevivência para todos os membros da família.

Na obra *familismo, direito e cidadania: contradições da política social*, organizado por Miotto, Campos e Carloto (2015) diversos autores debatem como no processo histórico de acumulação do capital as políticas foram sendo implementadas em uma relação contraditória com a instituição família e suas múltiplas transformações. Os textos têm em comum a identificação da responsabilização das famílias por proteção e cuidados que deveriam ser estatais dado seus custos e complexidades. Essa responsabilização das famílias por proteção se expressa em perspectivas moralistas, assistencialistas e de naturalização das desigualdades sociais. Podemos exemplificar esta afirmação com os casos conhecidos que passam pelos CREAS de judicialização do cuidado de idosos por suas famílias, mesmo que não exista condições financeiras por parte da família ou uma convivência harmoniosa entre idosos e seus descendentes. Outros exemplos comuns em CRAS e CREAS é a imposição do cuidado domiciliar de pessoas com transtornos mentais, em nome da desinstitucionalização do SUS (saúde mental) se promoveu uma enorme sobrecarga para famílias que não tem acesso a uma rede de cuidados ambulatoriais e terapêuticos como suporte. Esses casos não são exceção, são comuns e na Assistência Social são classificados como reintegração para o direito à convivência familiar.

Campos (2016) analisa o fenômeno da retomada da função protetora da família em países onde se implementou o *Estado de Bem-estar Social* e em países da América Latina, especialmente focalizados em famílias pobres. A autora atribui à priorização do debate do combate à pobreza como um obstáculo ao desenvolvimento de políticas sociais universalistas. Aponta diferenças do papel familiar dependendo da forma como o Estado provê serviços e benefícios.

Do ponto de vista da articulação dos sistemas de proteção social mediante a presença do Estado, do mercado, da sociedade civil (e nessa, particularmente, a família), configurou-se o que se convencionou chamar “familismo”, ou seja, a exigência de um esforço intenso da parte dos familiares adultos - em especial da mulher – mãe -, desproporcional, em face a suas possibilidades - na prestação de “cuidados” até então incluídos nos sistemas de proteção social pública, e decidida como obrigatória no âmbito das definições desses mesmos sistemas (Campos, 2016, p. 202).

No caso do Brasil, além do familismo, existem outros desafios apontados pela autora para o trabalho com as famílias. O primeiro deles é a que apesar de estar sempre presente, a intervenção nas famílias via políticas setoriais, não se

desenvolveu “elementos conceituais próprios e suficientes para a compreensão cabal de nossos objetivos relacionados a seu cuidado” (2016, 202); o segundo é a diversidade de abordagens específicas sobre famílias em diferentes áreas com pouca interdisciplinaridade; o terceiro é a chamada herança histórica denominada pela autora como “prática profissional repetitiva”. Postos os desafios, existe a organização deles em duas categorias como obstáculos para o trabalho com famílias, sendo eles teóricos e políticos.

Aos obstáculos teóricos encontra-se a produção sobre o tema da família, exemplificado com a funcionalidade econômica na abordagem de Parsons¹²¹ (1980), com a defesa da monogamia e da propriedade privada confirmando a família como unidade econômica expressa por Engels¹²² (1884), os estudos da antropologia, da psicanálise como exemplo de áreas que aprofundam o conhecimento sobre famílias. Para a autora existe uma dificuldade de apropriação do conhecimento de diversas áreas como as mencionadas, tem sido feita “de maneira a supervalorizar as relações subjetivas, vistas como se fechadas à realidade do grupo familiar”, o que pode acarretar uma “aplicação tecnocrática da teoria”.

Aos obstáculos políticos está em primeiro lugar à necessidade de superar as intervenções autoritárias expressos no caso brasileiro pelo *Estatuto da Família* de 1941, com “destaques para regras higienistas, morais e econômicas”. Ainda como desafios políticos encontra-se a perspectiva da família como responsável direta pela proteção social, que deveria ser providenciada pelo Estado às famílias, via políticas públicas.

Quanto ao desenvolvimento desta proteção estatal, Campos & Miotto (2009) apresentam três propostas de análises da sua manifestação histórica, sendo elas: o provedor masculino, o familismo e a social-democrata. A proteção social via provedor masculino foi baseada na inserção do homem em períodos de emprego estáveis e baseadas na solidariedade familiar.

Nesta medida, o grupo familiar aparece com dupla face, a de uma unidade econômica com dependentes e “chefes de família” que redistribuem renda e a de unidade “doadora de cuidados”, também a partir de redistribuição interna. Nele, da mulher-mãe se espera que seja a principal provedora de cuidados para os seus membros, mantendo-se economicamente dependente de seu marido. Assim supõe-se, por um lado, as responsabilidades do “chefe de família” com o sustento, e por outro, as da mulher com o cuidado (Campos & Miotto, 2009, p. 169).

¹²¹ Referência à obra “La familia em la sociedad urbana-industrial de los Estados Unidos”.

¹²² Referência à obra “A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”.

As análises sobre familismo apresentados pelas autoras apontam exemplos de insuficiências das políticas estatais na França, Alemanha e Itália que acarretam uma responsabilização das famílias com sua própria proteção. Sobre a social-democracia promotora do Estado de Bem-Estar Social, as famílias são contempladas com ações diversas por indivíduos, em ações antecipadas às suas necessidades, exemplificando políticas de proteção familiar da Noruega, Dinamarca, Finlândia e Suécia.

[...] exige uma abordagem muito pragmática por parte da sociedade, que se traduz no respeito aos modelos de convivência e à paridade de direitos e de oportunidades no âmbito da relação de casal. Isso exige o provimento de medidas de sustentação da estrutura familiar, que são contempladas principalmente através de um sistema público de escolas para crianças pequenas e da assistência pública para os idosos e portadores de deficiências, tornando possível a inserção estável das mulheres no mercado de trabalho[...]. As políticas familiares são entendidas como políticas (serviços e assistência) para virem atender às necessidades da família moderna, porém são direcionadas aos indivíduos (Campos & Miotto, 2009, p. 175).

Como podemos observar, pelos exemplos apresentados pelas autoras, não é possível fazer uma análise sobre as ações de proteção às famílias desvinculadas de uma análise sobre a formação do Estado e sua respectiva resposta às demandas apresentadas pela população. Se uma parte dos Estados europeus atribui às famílias a responsabilidade de suas próprias sobrevivências, incluindo a proteção de membros mais fragilizados pelos ciclos da vida como crianças e idosos com promoção de ações genéricas de proteção as famílias, por outro lado, um grupo de Estados do mesmo continente via políticas públicas oferta proteção a crianças, idosos, pessoas com deficiência enquanto indivíduos, tendo como resultado um fortalecimento protetivo às famílias, considerando as diferentes demandas particulares de todos que compõem o grupo familiar. Os dois grupos de Estados são capitalistas, porém com diferentes perspectivas de proteção social.

Diante desses exemplos como podemos situar o Brasil, enquanto Estado provedor de proteção social? Nos capítulos anteriores exploramos, a formação histórico brasileira e suas raízes conservadoras germinadas no longo período de colonização. Essa realidade de formação do nosso Estado, resultou em um modelo onde o público é privado quando gera riqueza para apropriação pelo grupo que ocupa o espaço do poder, e, o privado é público quando se vê nele a oportunidade de dividir os custos e as responsabilidades com as massas de aliados da divisão da riqueza por eles produzidas. Aliado a esses aspectos patrimonialistas, o patriarcado reiterou ao longo dos anos a família nuclear

heteronormativa como espaço de proteção, não por uma justa divisão de funções e sim às custas do trabalho não remunerado da mulher. Por sua vez, a idealização da mulher branca de classe média vocacionada aos valores cristãos como modelo de maternagem reafirma a função de cuidadora de toda mulher, independente de classe social. Fica fora desta idealização de casamento e maternidade a mulher pobre e preta a quem se convencionou chamar de *mãe de leite* as que saíram da senzala e migraram para os quartos de empregada, não remunerada ou mal remunerada para cuidar de toda família, as duas, a família branca e a sua família.

A família da mulher pobre e preta, como retratado por Ferreira (2016) é objeto de intervenção deste Estado que ao não reconhecer suas formas de organização de cuidado e proteção comunitária e de grupos familiares extensos, é descrita como negligente e disfuncional. Este ciclo cruel de organização das famílias brasileiras aqui sintetizado tem mediações complexas na organização social, econômica, cultural e política. No entanto, para a Assistência Social a demanda que será apresentada é a da família pobre, como grupo que não foi capaz de suprir sua própria proteção. E o que a Assistência Social oferece como resposta? E o que é possível articular entre resposta institucional desta política pública às demandas de proteção social apresentadas pelos usuários?

Buscamos demonstrar nas linhas anteriores que as requisições institucionais do SUAS enquanto sistema público de proteção social exige muito pouco do conhecimento acadêmico e exige bastante de um possível saber flexível, frívolo e superficial construído no desenvolvimento do trabalho. Pressupõe para isso profissionais que não precisam se preocupar com as possíveis contradições entre as requisições do SUAS e seus respectivos códigos de ética. Isso porque não existe expectativas para a mudança social. Toda intervenção é prevista para as micro relações familiares e comunitárias no limiar da sobrevivência dos usuários em atendimento. Não queremos afirmar aqui que não exista esforços por parte dos profissionais em ofertar o melhor trabalho, inclusive tendo por base a teoria da transformação social, com saber crítico de forma consciente. Todavia, entre os desejos individualizados de profissionais, ou mesmo de algumas categorias mais diretamente organizadas, e o que importa enquanto objetivo real desta política existe um abismo. Chamamos de objetivo real quando, podemos limpar o discurso dos textos normativos aparentemente emancipatórios e realizamos uma análise das condições organizativas e concretas de efetivação do SUAS.

Esta análise parece-nos óbvia visto as considerações sobre as contradições das políticas públicas abordadas no início desta pesquisa. Porém, existe um agravante nesta constatação quando se trata do SUAS. A descrição das ações e funções a serem desenvolvidas aparentam transformação e movimento quando o resultado é exatamente o oposto. A Assistência Social tem produzido o consenso e a apatia da população mais usurpada pelo sistema capitalista, as outras políticas setoriais também produzem esse efeito? Sim! Mas a Assistência Social ganha nesta triste competição porque produz o consenso sem atender as demandas elementares apresentadas por seus usuários. Vasconcelos já identificava este fenômeno em 2015.

Esta é uma situação que tem sido observada não só em relação à negativa de atendimento nas instituições socioassistenciais, como no atendimento precário e/ou incompleto. Mesmo não atendido em suas demandas, convencido da intenção, mas da impossibilidade da instituição em fazê-lo e diante do apreço com que é tratado pelo assistente social e demais profissionais, o usuário acaba, no final dos atendimentos, agradecendo a negativa de acesso e/ou acesso precário e ou incompleto: a consulta rápida, a demora ou falta de exame etc. Não é sem razão que todo atendimento de qualidade é enaltecido com gratidão pelo usuário. Neste processo, frequentemente, a instituição, quando não governos, é identificada como vítima e/ou defendida, não só pelos assistentes sociais, mas por todos os profissionais e técnicos. Neste contexto, o assistente social só tem a oferecer um retorno vago e abstrato, em todas as situações ou quase sempre em que a demanda não for atendida, o que reduz o serviço social a um 'espaço de acolhimento/escuta'. Diante disso também frequentemente, se reproduz o fetiche da igualdade social entre usuários/profissionais, quando os profissionais, negando sua posição constrangedora e contraditória de representante da instituição, frente às precárias condições de trabalho e de assalariamento, se põem para os usuários, literalmente, no mesmo patamar de 'vítimas da instituição', como se estivessem submetidos, da mesma forma que os trabalhadores/usuários, à opressão, aos maus tratos, aos prejuízos, aos danos, às arbitrariedades (Vasconcelos, 2015, p. 368).

Ressaltamos aqui a vinculação que Netto (2006) faz das raízes teórico filosóficas do positivismo de Comte e Durkheim que inspiram as intervenções estatais que individualizam as demandas originadas pelas consequências da ordem do capital, neste sentido o autor argumenta que,

De um lado, o traço 'público' da 'questão social', que conduz à regulação de mecanismos econômico-sociais e políticos; doutro o traço 'privado', que conduz ao disciplinamento psicossocial dos indivíduos excluídos do circuito integrativo a que a regulação se propõe. Entre o 'público' e o 'privado', os problemas sociais recebem a intervenção estatal: de uma parte, a direção estratégica dos processos econômico-social e político; de outra, a rede institucional de 'serviços' que incide sobre as 'personalidades' que se revelam colidentes, porque vítimas, com aquela (Netto, 2006, p. 51).

Como colocado pelo autor a intervenção estatal para o disciplinamento dos indivíduos é uma estratégia usual do capitalismo em suas diversas fases, se

mantendo e sofisticando na fase monopolista. Essa conclusão não é nova para algumas categorias que compõe o conjunto de trabalhadores do SUAS, o que pode ser novo são as estratégias desses trabalhadores diante deste fato. Permanecer realizando o trabalho social com famílias de forma particularizada, centrada na individualização das demandas por elas apresentadas reforça a lógica de manutenção desta ordem, sem aqui negar os possíveis ganhos que essas famílias podem ter com este acompanhamento. No entanto, pode-se compreender esta perspectiva de ganho imediato pelos usuários, mas não é possível os profissionais que possuem uma interpretação dos fatos históricos, das disputas de poder, da luta de classe apostarem nesta justificativa para a continuidade da prática, reiterando nos relatos oficiais que realizar a escuta qualificada e o acolhimento é sinônimo de competência e resposta.

3.3. As demandas dos usuários processadas pelos trabalhadores do SUAS

Antes de iniciar as considerações sobre as demandas apresentadas pelos usuários do SUAS, é importante esclarecer o termo usuário. Contrapondo as concepções de paciente e cliente que obscurecem a real situação dos que acessam o serviço de proteção social e especialmente os deslocam da posição de classe trabalhadora é que até o momento o termo é o mais acertado do ponto de vista das relações sociais estabelecidas.

Consideramos usuários os integrantes da classe trabalhadora nos seus diferentes segmentos que, como sujeitos de direito, agem, resistem, confrontam, se rebelam, contestam, empreendem ações, intervêm, lutam, reivindicam, implementam, no sentido de usufruir e/ou desfrutar de alguma coisa coletiva, ligada a um serviço público ou particular, dessa forma podendo, como sujeitos em processo de autoconstrução individual e coletiva, demandar e dar direção aos serviços prestados pelos assistentes sociais /Estado/iniciativa privada, assim como da própria organização social da qual são parte e expressão (Vasconcelos, 2015, p. 289).

Como vimos na seção anterior, as requisições institucionais para os trabalhadores da linha de frente do SUAS são permeadas por uma ideia de que a resposta para a proteção dos usuários, depende das suas próprias famílias. Estando essas destinadas a cumprirem funções estabelecidas socialmente enquanto indivíduos responsáveis pela sobrevivência. Nesta dinâmica de compreensão do trabalho com famílias no SUAS saem perdendo as mulheres,

especialmente as mulheres pobres e pretas, maioria das usuárias do SUAS, naturalizadas historicamente pelo cuidado.

As requisições institucionais são reforçadas pelas demandas expressas pelos usuários aos trabalhadores do SUAS quase sempre em uma lógica pontual e imediatista que obscurece as suas origens, que sabemos produzidas na produção coletiva e apropriação privada da riqueza social. Segundo Vasconcelos (2015),

São demandas que acompanham a classe trabalhadora desde que se constitui como classe para si e se constituem e estão em conexão direta com a exploração do trabalho, a propriedade e privada dos meios essenciais de produção e a concentração da riqueza socialmente produzida, num processo complexo que só pode ser apreendido numa perspectiva de totalidade, através de relações e mediações necessárias entre o que é imediato, mediato, condicionado, condicionante, causal, causado, casual [...] (Vasconcelos, 2015, p. 522).

São demandas complexas que não são apresentadas exclusivamente ao SUAS, mas ao conjunto de políticas que foram sendo implementadas de forma setorializadas para responder de forma fragmentada, criando a ilusão de que são problemas a serem resolvidos e não uma única questão, cuja resolução é a alteração da forma de produção e reprodução da vida social. Vasconcelos (2015, p. 523-527) enumera dez tipos de demandas, sendo elas: *demandas espontâneas* (aquelas identificadas pelo próprio usuário e apresentadas à unidade de serviço ou a um profissional específico a partir da leitura que o usuário tem do que se pode acessar em um CRAS, por exemplo); *demandas referenciadas* (são aquelas que chegam ao serviço via encaminhamento de outras instituições, ou no caso da Assistência Social de outros níveis de proteção, que identificam a capacidade de resposta do serviço para justificar o encaminhamento do usuário e sua demanda); *demandas aparentes* (demandas que não foram compreendidas por quem ouviu, não relacionadas a fatos objetivos, são imaginadas por usuários e normalmente se transformam em encaminhamentos para outros serviços); *demandas burocráticas e/ou burocratizadas* (são aquelas apreendidas pela burocracia institucional, não necessariamente são similares as demandas de profissionais e/ou usuários, tem uma relação maior com as requisições institucionais), *demandas explícitas* (relacionadas as demandas espontâneas e aparentes, são aquelas verbalizadas ou manifestas pelos usuários, não deixam dúvidas de sua existência para todos os envolvidos); *demandas implícitas* (aquelas que não estão claras aos usuários, mas que podem ser identificadas pelos trabalhadores sociais, no caso do SUAS,

em razão de sua formação e experiência que permite uma leitura crítica e analítica da situação); *demandas ocultas* (encobertas pela lógica da produção, também chamadas pela autora de “demandas substantivas e históricas da classe trabalhadora”, não identificada pelos usuários e por parte dos trabalhadores que os atendem/acompanham); demandas potenciais (as que não são respondidas e se reatualizam como novas demandas); demandas imediatas (aquelas impostas como emergentes e urgentes e que normalmente são respondidas de forma fragmentada); *demandas mediatas* (as que condicionam as demandas imediatas, aquela que “está por detrás do aparente”).

Além dessas, um grupo de demandas chamadas pela autora de “decorrentes da impossibilidade histórica” da sociedade capitalista, são elas: demandas condicionantes, determinantes, causais, substantivas, remotas e procrastináveis, que impedem a emancipação humana.

A um terceiro grupo de demandas apontados pela autora que poderíamos apontar como essenciais para compreender as respostas atuais do SUAS aos seus usuários, são as chamadas “demandas artificiais, manipuladas, manipuladoras e alienantes”, são demandas que não são originadas pela classe trabalhadora, mas é o que os serviços socioassistenciais vêm ofertando como respostas, estão vinculadas ao discurso do bem-estar, autoestima e empoderamento.

Assim, para fugir da calamidade, estado de aflição e angústia que a realidade das massas trabalhadoras nos revela ou para não encarar a impossibilidade de solução dos problemas na ordem social capitalista, e na ignorância e /ou na necessidade de obscurecer as demandas reais e concretas, imputa-se aos trabalhadores e trabalhadoras, como se fossem suas demandas por ‘respeito ao ser humano’, por ‘atenção à subjetividade’, por ‘aumento da autoestima’, por ‘empoderamento’, como se isso não fosse consequência, mas coisas possíveis de serem doadas, desenvolvidas (Vasconcelos, 2015, p. 528).

O que foi colocado pela autora como demandas artificiais, manipuladas, manipuladoras e alienantes, vem sendo reproduzido no SUAS como demanda real, exatamente pela impossibilidade de resposta desta política na sua gênese (e mesmo de outras políticas sociais). A previsão das seguranças sociais previstas na PNAS (2004) - segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia; segurança de convívio ou vivência segurança de acolhida - denotam a ideia de que seria possível por meio dela promover acesso a bens e serviços.

Porém, apesar destas expectativas de proteção social, as provisões via serviços, projetos, programas e benefícios são conhecidas como incipientes considerando a demanda apresentada e a qualidade do serviço que não é

monitorada. Lembramos que mais de dez anos após a aprovação do SUAS e a pactuação da NOBSUAS/2012 pouco se avançou na instituição de indicadores de qualidade dos serviços. Segundo Iamamoto (2000) o acesso dos usuários aos serviços do SUAS e de outras políticas setoriais se apresenta como uma fatia insuficiente para sua proteção.

Do ponto de vista da classe trabalhadora, estes serviços podem ser encarados como complementares, mas necessários à sua sobrevivência, diante de uma política salarial que mantém os salários aquém das necessidades mínimas. Historicamente estabelecidas para reprodução de suas condições de vida. São ainda vitais, mas não suficientes, para aquelas parcelas da força de trabalho arejada momentaneamente do mercado de trabalho ou lançados no pauperismo absoluto. Porém, à medida que a gestão de tais serviços escapa inteiramente ao controle dos trabalhadores, não lhes sendo facultado opinar e intervir no rumo das políticas sociais, as respostas às suas necessidades de sobrevivência tendem a ser utilizadas como meio de subordinação dessa população aos padrões vigentes (Iamamoto, 2000, p. 97).

Esta análise de Iamamoto (2000) é confirmada na pesquisa realizada por Silva (2014) que revela como os indivíduos de Porto Alegre se percebem quando usuários da Assistência Social. A pesquisa é importante, pois revela que apesar dos avanços organizativos do SUAS, os sujeitos atendidos e/ou acompanhados permanecem com a ideia de que recebem nas unidades ajuda, auxílio, apoio e não Direitos Sociais.

A relação de ajuda é uma categoria sempre presente na visão dos usuários, os quais referem suas expectativas de que a Política de Assistência Social trabalha com eles na lógica de sua organização, seja pessoal, seja familiar. Esse pedido de ajuda, no entanto, pode aparecer de duas formas, segundo a autorrepresentação dos usuários como assistidos: expressar humilhação e ressentimento por não conseguirem dar conta de suas necessidades ou revelar certa necessidade crítica da condição em que vivem e da precariedade de respostas do Estado às suas demandas (Silva, 2014, p. 106).

Existem duas formas de apreender as demandas apresentadas pelos usuários aos trabalhadores do SUAS. A primeira é aquela que o usuário identifica como sendo um problema a ser solucionado ou amenizado pela política pública e a outra é a interpretação que os profissionais do SUAS fazem a partir de suas competências e habilidades teórico-políticas. Existem respostas as duas formas, porém nenhuma apresenta a solução, considerando as limitações impostas seja de caráter institucional como a ausência de recursos, seja as limitações colocadas pela não superação do sistema de produção e reprodução das vidas nos marcos do capitalismo vigente. Sobre este último nos alertou Vasconcelos (2015, p. 519) *as diferentes expressões da questão social não serão solucionadas no âmbito da sociedade do capital.*

A princípio a assertiva colocada pela autora pode parecer pessimista, mas na verdade é libertadora porque nos permite constatar que os limites da Assistência Social existem independentemente das dificuldades inerentes a organização do SUAS. Este limite é premente e permanente, mas nem por isso insuperável e ele diz respeito ao que foi pactuado como resposta de uma política setorial, mas não inclui o fazer profissional dos trabalhadores desta política pública em suas multidimensionalidades. Mas é necessário em primeiro lugar reconhecê-lo, é neste caminho de reconhecimento que o próximo capítulo será dedicado as percepções dos trabalhadores sobre a forma de acolher e escutar as demandas dos usuários de modo a reconhecer os limites das requisições institucionais até aqui colocadas pelo SUAS.

As próximas linhas desta pesquisa expressam o resultado da criação de um espaço dialógico de interação entre trabalhadores do SUAS, sendo a pesquisadora integrante desta categoria. Interação articulada pela literatura que possibilitou a autorrepresentação que desvelou que entre as requisições formais e as demandas diárias e concretas existe um universo inexplorado de narrativas que queremos falar e ouvir.

4

Sentidos atribuídos sobre escuta qualificada e acolhimento pelos profissionais do SUAS de Niterói

Este último capítulo apresenta os resultados da pesquisa de campo realizada com os trabalhadores do SUAS em Niterói, município de grande porte, que compõe a região metropolitana do estado do Rio de Janeiro. Segundo dados do IBGE no último censo [2022] Niterói tem uma população de 481.758, com uma densidade demográfica [2010] de 3.640,80 hab./km².

A Política de Assistência Social no município de Niterói é responsabilidade da Secretaria de Assistência Social e Economia Solidária (SMASES), que atualmente possui como rede pública estatal do SUAS as seguintes unidades de serviços socioassistenciais: Dez Centros de Referência de Assistência social (CRAS Badu, CRAS Centro, CRAS Vila Ipiranga, CRAS Cubango; CRAS Cafubá; CRAS Morro do Céu; CRAS Preventório; CRAS Barreto; CRAS Jurujuba e CRAS Santa Barbara); 01 Posto de cadastro do Vale Social; um Centro de Convivência (Centro de Convivência Intergeracional Helena Tibau); dois Centros de Referência Especializado de Assistência social (CREAS Centro e CREAS Largo da Batalha); um Centro de referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP); seis Serviços de Acolhimento Institucional (Unidade de Acolhimento Arthur Bispo do Rosário; Unidade de Acolhimento Feminino Lélia Gonzalez; Unidade de Acolhimento Florestan Fernandes; Unidade de Acolhimento Lisaura Ruas; Unidade de Acolhimento Paulo Freire; Serviço de Acolhimento Família Acolhedora); uma Coordenadoria dos Conselhos Vinculados (Compreendendo os seguintes conselhos de direitos: Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); Conselho Municipal de Pessoas com Deficiência (COMPEDE); Conselho Municipal de Segurança alimentar e Nutricional (COMSEA); um Restaurante Cidadão; um Banco de alimentos; três conselhos Tutelares; uma Casa de Referência da Economia Solidária¹²³.

Além de apresentar o campo da pesquisa, neste capítulo apresentamos a justificativa metodológica para uso da literatura, apoiados pelas concepções de intervenções literárias de Bondía (2002), Petit (2019) e Barthes (2013) utilizando

¹²³ Estrutura até dezembro de 2021.

grupos focais segundo a concepção de Gondim (2002) e da pesquisa compreensiva de Kaufmann (2013), tendo como aporte para análise os sentidos atribuídos definidos por Gomes (1994, 2002, 2005) e Minayo (1994, 2005).

Concordamos com Minayo (1994, p. 15) na afirmação. “A realidade social é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados dela transbordante.”. O que nos atende na intenção de por meio da pesquisa qualitativa compreender os conceitos de escuta qualificada e acolhimento no contexto de uma política social específica.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos, dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (Minayo, 1994, p. 22).

Por ser uma realidade complexa, foi necessário pensar metodologias que nos aproximassem de explicações, se não definitivas, pelo menos próximas de suas expressões. Longe de ser somente técnicas e instrumentos, a metodologia de acordo com Minayo (1994) deve ser a articulação “entre conteúdos, pensamentos e existência... a metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador” (1994, p. 116).

Quanto aos atores participantes da pesquisa, são as categorias profissionais, reconhecidas como trabalhadores sociais, explicitadas no capítulo anterior. A quantidade de profissionais para a formação dos grupos focais para aprofundamento sobre os conceitos de acolhimento e escuta qualificada foi possível a partir da disponibilidade e aceitação da proposta de pesquisa pelo conjunto de trabalhadores do SUAS Niterói. No total o quadro de trabalhadores sociais no município é composto por 716 servidores, sendo desses 261 efetivos, 400 contratados, 55 comissionados.

Foram realizados cinco grupos tendo em média cinco/seis participantes, com cada grupo foi realizado quatro encontros com regularidade semanal, no período de abril a agosto de 2022. A participação foi voluntária, a partir da liberação da gestão da SMASES, o horário de realização dos grupos foi no período de expediente dos trabalhadores, de 9h a 12h. O convite com as opções de participação nos grupos de pesquisa, foi encaminhado a todos os trabalhadores da rede por e-mail, via coordenação de Educação Permanente do município, que incluía um formulário do *google forms* que permitiu a

pesquisadora fazer contato direto com os interessados e organizar os encontros de forma direta.

O local dos encontros foi em sala multiuso do Parque das Águas, estrutura pública localizada no Centro de Niterói¹²⁴, espaço com estrutura de mesas, cadeiras e ar-condicionado, o agendamento prévio permitiu o uso com exclusividade. No total participaram 26 trabalhadores e de forma não frequente três estagiários de serviço social acompanhados de seus supervisores de campo. O perfil dos participantes da pesquisa, pode ser visualizado no quadro abaixo.

Quadro 14 – Perfil dos participantes dos Grupos focais – Niterói 2022

Idade	
De 20 a 30 anos	19%
De 31 a 40 anos	31%
De 41 a 50 anos	35%
De 51 a 60 anos	15%
Gênero	
Homem CIS	8%
Mulher CIS	88%
Prefiro não identificar	4%
Escolaridade	
Ensino Médio Completo	8%
Ensino Superior Completo	15%
Pós-graduação – Especialização	46%
Pós-graduação – Mestrado	23%
Pós-graduação – Doutorado	8%
Formação	
Assistente Social	73%
Educador social	4%
Educadora Social	4%
Pedagogo	8%
Psicólogo	8%
Tecnólogo em RH	3%
Cor	
Branca	46%
Parda	23%
Preta	31%
Tempo de atuação profissional no SUAS	
De 1 a 2 anos	11%
De 2 a 4 anos	42%
De 4 a 6 anos	9%
Mais de 6 anos	38%
Função atual no SUAS	
Assessoria Técnica	19%
Assistente administrativo	3%
Coordenador de unidade	35%
Coordenadora de Proteção	3%

¹²⁴ <<http://meioambiente.niteroi.rj.gov.br/parque-das-aguas-de-niteroi/>>.

Educadora Social	4%
Técnico de Nível Médio	5%
Técnico de Nível Superior	31%
Vínculo	
Servidor efetivo	62%
Servidor temporário (contrato)	38%

Fonte: Elaboração própria – Pesquisa de campo.

No perfil podemos observar trabalhadores em sua maior parte com vínculo efetivos e com experiência na política de Assistência Social, quanto a escolaridade temos um investimento maior na pós-graduação se comparado aos dados nacionais apresentados no capítulo anterior.

Na dinâmica dos encontros com os trabalhadores a cada semana foi ofertado lanche, caneta, caderno e uma cópia ou livro com os textos para os participantes. Das 44h 37min de encontros gravados, com a autorização dos participantes, foi possível a transcrição que contribuiu para a produção de um diário de campo, cujo formato final de 153 páginas reuniu as reflexões e apontamentos e do qual reproduzimos parte neste capítulo.

Acreditamos que a criação dos grupos focais foi o meio mais adequado aos objetivos desta pesquisa. No texto “grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos” Gondim (2002) aponta as possibilidades e desafios de utilização deste método para as ciências sociais.

Uma técnica de pesquisa que coleta dados por meio das interações grupais ao se discutir um tópico especial sugerido pelo pesquisador. Como técnica, ocupa uma posição intermediária entre a observação participante e as entrevistas em profundidade. Pode ser caracterizada também como um recurso para compreender o processo de construção das percepções, atitudes e representações sociais de grupos humanos (Gondim, 2002, p. 151).

Como maior desafio para as pesquisas realizadas com grupos focais, destacamos a validade de seus resultados, considerando questões como homogeneidade ou heterogeneidade dos participantes, presencial ou remoto, local de realização dos encontros e no tipo de análise do material coletado, fatores que comuns ao uso desta metodologia. De acordo com a autora citada, existem diferentes modalidades de grupos focais, que está interligado com a intenção do pesquisador. As intenções são variáveis, como por exemplo, confirmar uma teoria ou buscar uma resposta prática sobre consumo ou opinião sobre um tema ou objeto. As modalidades podem ser combinadas e não necessariamente únicas, sendo elas: exploratória, clínica e vivência. A modalidade clínica tem por objetivo a análise do comportamento e dos

sentimentos desvendando identificações. A modalidade vivências, a análise é centrada no comportamento intergrupar e suas possibilidades de comunicação. O que mais se aproxima da modalidade eleita para esta pesquisa, e utilizadas nos cinco meses de pesquisa de campo, foi a modalidade exploratória.

Os grupos exploratórios estão centrados na produção de conteúdo; a sua orientação teórica está voltada para a geração de hipóteses, o desenvolvimento de modelos e teorias, enquanto a prática tem como alvo a produção de novas ideias, a identificação das necessidades e expectativas e a descoberta de outros usos para um produto específico. Sua ênfase reside no plano intersubjetivo, ou melhor, naquilo que permite identificar aspectos comuns de um grupo alvo (Gondim, 2002, p. 152).

Outro aspecto a ser considerado é o fato de a pesquisadora ser também trabalhadora da política social estudada, sendo assim contextualizada individualmente e socialmente no objeto da pesquisa. Neste sentido, procurou-se apoiar sua prática no grupo como facilitador-mediadora do debate e das reflexões produzidas pelos presentes em cada grupo. No período da realização da pesquisa de campo não atuava mais diretamente na gestão do município de Niterói, mas passou cinco anos trabalhando com os entrevistados, desta maneira já tinha consolidado comesses um espaço de diálogo e confiança. Enquanto mediadora e não uma entrevistadora grupar, o roteiro elaborado foi simples para garantir uma maior liberdade de expressão dos presentes. O roteiro foi composto de três etapas, primeiro a explicação dos objetivos da pesquisa e de formação do grupo. Na segunda etapa direcionou uma pergunta aberta sobre o entendimento que os participantes tinham sobre o conceito de escuta qualificada e acolhimento, no dia a dia de trabalho. Na terceira etapa foi utilizado contos da literatura em leitura compartilhada, para guiar as reflexões sobre os processos de trabalho no SUAS, com todas as contradições que isso representava para cada participante em particular e no contexto coletivo do SUAS Niterói.

Elegemos alguns textos para serem lidos de forma compartilhada nos grupos, sendo da autora Conceição Evaristo os contos *Quantos filhos Natalina teve?*; *Maria*; *Zaíta esqueceu de guardar os brinquedos*; e, o livro *inteiro Becos da Memória*. Do autor Machado de Assis o conto *Pai contra Mãe*. Da autora Clarice Lispector foi utilizada leitura dos contos, *A menor mulher do mundo* e *Viagem a Petrópolis*; De Hilda Hilst compartilhamos os poemas *Paixão* e *Máscaras*. De autores não brasileiros lemos os textos do alemão Henry Charles Bukowski, sendo eles, *Bop bop contra aquela cortina*; *o pássaro azul*; *a coisa mais estranha*; *incapazes de sonhar*; *não pedimos misericórdia*. Da autora

estadunidense Úrsula K. Guin foi lido o distópico texto *Aqueles que abandonam Omelas*.

A escolha desses textos, entre tantos outros, que poderiam ser utilizados para o mesmo fim, pode ser explicada pelas experiências vivenciadas pela própria pesquisadora ao ler alguns desses autores em diferentes fases da vida e compreender de cada narrativa que em determinados momentos foram bússolas para decisões no âmbito da gestão da política de Assistência Social. No entanto, apesar de um encontro tão pessoal com esses autores e suas produções, as leituras foram sempre permeadas de interpretações a partir das experiências profissionais, não era possível deixar de ser assistente social para apreciar uma obra literária. Sendo assim um misto de empatia, julgamentos, encaminhamentos e análises de conjuntura eram realizadas em conjunto com a apreensão dos personagens ficcionais e seus dilemas. Ter a oportunidade de compartilhar as estranhezas e afinidades que meus pares teriam ao ler os mesmos textos foi um motivador na escolha deste caminho metodológico.

No conto *Quantos filhos Natalina teve?* Somos convidados a acompanhar o desenvolvimento de uma criança até a idade adulta, de uma família extremamente pobre de recursos financeiros e de possibilidades de cuidado, Natalina se vê gestante no início da sua adolescência, resultado de suas primeiras experiências sexuais, foge de casa e após esta gestação outras três serão vivenciadas pela personagem, sem que isso seja a pauta principal de sua vida. O destino do primeiro filho foi adoção pela enfermeira do hospital, o segundo foi destinado ao pai que desejava uma família, que não cabia nas experiências de Natalina. O terceiro filho resultado de um trato com um casal com desejos e impossibilitados de gerar, fica com a família para quem Natalina prestava trabalhos domésticos. O quarto filho representa o filho desejado, aquele que ela livremente poderia amar, sem dividir com outros. Em episódios trágicos de violência intrafamiliar, exploração do trabalho doméstico, estupro, homicídio, privações e solidão, torna-se possível compreender que a demanda pela liberdade, por se pertencer é o que move o universo da personagem. Tendo sua literatura baseada na experiência de vida, denominada pela própria autora como uma prática de escrituragem, Conceição Evaristo tem uma percepção própria da maternidade¹²⁵, que é expressa neste e em outros contos, a ideia de doação de tempo e vida.

¹²⁵ Maternidade – Ocupação Conceição Evaristo (2017). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=60SnkJrBI0>>.

No conto *Maria*, Conceição Evaristo narra o reencontro em um coletivo de uma empregada doméstica com o pai de seus dois filhos, que naquele instante está no ônibus como assaltante. A perspectiva da Maria, uma mulher que está levando restos de comida da casa em que trabalha para os filhos que nunca comeram melão, que não tem dinheiro caso precise de um remédio, que considera andar a pé em razão do preço da passagem é de que aquele homem não é o assaltante é o pai de seus filhos com quem já sonhou uma vida. Sem esta compreensão existe uma revolta dos passageiros que consideram Maria cúmplice do assaltante, o que acarreta um fim trágico para a personagem com claras evidências de racismo e sexismo na sentença. Este conto nos remete as usuárias do SUAS, mulheres em busca de manter as famílias vivas, recorrem as unidades socioassistenciais em busca de caminhos que são elaborados para não atender suas especificidades. Foi um dos contos mais repetidos nos grupos, pois provoca o debate sobre o racismo que permanece como pauta invisível no SUAS.

Em *Zaíta esqueceu de guardar os brinquedos*, uma família formada por mãe e quatro filhos, sendo dois adolescentes e duas meninas pequenas, Conceição nos leva ao cotidiano de diferentes leituras de mundo dos dois meninos, um que acredita no sistema e serve ao exército, sem que isso altere suas condições de sobrevivência e o irmão que não acredita no sistema serve ao tráfico local, sem que isso também altere suas condições de sobrevivência. A mãe sobrecarregada com o trabalho de vínculo e remuneração precarizada sendo tomada ainda pelos cuidados das duas filhas menores que não foram desejadas. O conto que narra o cotidiano, que ouvimos em prosa nos atendimentos individuais de CRAS e CREAS, trata de um tema muito caro a todos nós, o extermínio da população negra, especialmente as que ocupam as áreas conceituadas como de risco nos grandes centros urbanos, fala da banalização da vida e da disputa diária pela sobrevivência, que vencida a etapa da morte por fome pode ser perdida por balas que não são doces e que são destinadas a determinados corpos em territórios já marcados pela violência.

Em um dos grupos, pela possibilidade mais de quatro encontros, conseguimos trabalhar o livro inteiro, *becos da memória*. O livro relata o processo de desfavelização forçada, justificada pelo desenvolvimento urbanístico de Belo Horizonte, a narrativa de Maria nova, a personagem que conecta os demais personagens e que representa muito das experiências vivenciadas pela própria autora em sua infância e adolescência. A quantidade de personagens

que facilmente podem ser associados aos nossos familiares, vizinhos, e, claro, usuários da Assistência Social, garantiu uma rica troca das leituras compartilhadas, resgatando memórias que julgávamos esquecidas. A face repressora do Estado aparece com muita força neste livro em conjunto com a face assistencial, o que promoveu um debate muito interessante sobre o lugar ocupado hoje pela Assistência Social na perspectiva das famílias acompanhadas em emergências e ou em reassentamentos.

Dentre os muitos contos possíveis de Machado de Assis, optamos por utilizar o conto *Pai contra Mãe*, que narra uma cena do Brasil que está sempre se atualizando. Uma mulher escravizada e gestante escapa de seu opressor e é caçada nas ruas do Rio de Janeiro por um capitão do mato que tem neste ofício a fonte de sobrevivência de sua família que inclui uma esposa gestante. Para a mulher ser capturada significava ser torturada pela audácia de tentar uma vida livre para si e seu filho. Para o capitão do mato, representa não ser despejado e não renunciar ao seu primeiro filho. O conto gerou nos grupos uma série de debates sobre as relações familiares, sobre a pobreza e as estratégias de sobrevivência e o que a luta pela vida pode resultar de ações que serão facilmente condenadas por valores que descontextualizam o cotidiano da população subalternizada. O que ocasionou um compartilhamento de casos de famílias em acompanhamento neste período pelas unidades socioassistenciais do município e o quanto as intervenções externas, do SUAS, da saúde e principalmente do judiciário vem violando os direitos dessas famílias cotidianamente.

Clarice Lispector, apesar de popularizada nos últimos anos, por frases soltas nas redes sociais, não sendo a maior parte de sua autoria, ainda é considerada uma autora difícil. Para desmistificar tal ideia, optamos por dois contos desta autora, *A menor mulher do mundo* e *Viagem a Petrópolis*. O primeiro narra descoberta de um antropólogo e a exposição desta descoberta em uma matéria de jornal, trata-se de uma tribo de pigmeus que tem uma criatura ainda menor que eles, a quem o antropólogo nomeia Pequena Flor. A primeira parte do conto expõe o espanto e fascinação do antropólogo, assim como sua necessidade de classificar e compreender a criatura, a segunda parte do conto narra as reações de diferentes famílias lendo a notícia no jornal, vendo a fotografia da Pequena Flor e imaginando diferentes destinos e usos desta criatura que deveria lhes pertencer. O conto provocou debates intensos sobre as classificações dos usuários na Assistência Social e as possibilidades de trabalho

com famílias. Mas principalmente este conto promoveu uma inquietação com a perspectiva que os trabalhadores têm dos usuários do SUAS no cotidiano dos serviços socioassistenciais e a necessidade de nas organizações dos serviços encaixarem o que é possível, sem que se tenha possibilidades de pensar o serviço a partir das demandas reais e concretas.

O segundo conto de Clarice conta a história de D. Mocinha uma idosa que sem família no Rio de Janeiro, é ponto de discórdia da família a quem dedicou uma vida de trabalhos domésticos não remunerados. A discordância sobre qual parte da numerosa família deveria cuidar de D. Mocinha, leva a um abandono da idosa na cidade de Petrópolis. Os debates dos grupos para este conto se deram principalmente sobre a perspectiva de ausência de proteção social específica para a população idosa, que apesar de previsto em legislações não vem sendo garantido pelos órgãos executores, a efetividade deste cuidado familiar, o trabalho escravo atualizado e a solidão da população idosa.

De Hilda Hilst os poemas curtos e datados de períodos de crises econômicas e políticas no Brasil foram contextualizados antes da leitura, assim como a escolha da autora por uma escrita mais livre após as críticas de que sua obra era hermética. A ironia da autora trouxe a leveza para o debate dos limites da Assistência Social como política pública, dependente dos arranjos políticos partidários para seu desenvolvimento nos três entes federados.

Bukowski, com os textos entre contos, prosas e poemas narra em primeira pessoa as desventuras de uma adolescência pobre e de uma transição miserável para a vida adulta regado a desacato, alcoolismo, relações abusivas, empregos degradantes, mas perpassando tudo com uma sensibilidade crua, não lapidada e por isso mesmo potente. A utilização dos textos do Bukowski revelava uma revolta não dita nas reuniões formais, uma análise sobre as implicações de um sistema falho em que o trabalhador social era parte da engrenagem como oprimido e opressor. Os textos também possibilitaram o debate mais amplo sobre o perfil dos usuários e as reais possibilidades de intervenção nos diferentes níveis de proteção, especialmente na Proteção Social Especial.

Por fim, para o debate sobre a construção de outras realidades utilizamos o conto *aqueles que abandonam Omelas* de Úrsula K. Guin, trata-se de uma descrição da cidade de Omelas, um lugar sem medos, injustiça, preconceito, violência, racismo ou qualquer violação de direitos imaginada, onde todos os moradores da cidade podem desenvolver suas habilidades e a comunhão entre desenvolvimento social e econômico é um fato. No entanto a manutenção desta

felicidade tem um preço, uma condição que nem todos os habitantes da cidade e podem suportar, e são esses que abandonam Omelas. Este conto foi muito importante para o debate sobre os limites da intervenção individualizada na assistência Social, a responsabilização das famílias e a construção de outras lógicas de intervenção.

Dos debates realizados e posteriormente sua transcrição, foi possível observar uma quantidade muito grande de variáveis de indicadores do trabalho na assistência social, em volume que a análise detalhada de tais seria impossível para esta tese. Sendo assim, optamos por uma análise direcionada nos objetivos específicos propostos inicialmente.

Para análise dos resultados foi feito inicialmente uma leitura compreensiva, o que resultou na divisão dos achados em categorias.

A palavra categoria, em geral, se refere a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si. Essa palavra está ligada à ideia de classe ou série. As categorias são empregadas para se estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso. Esse tipo de procedimento, de um modo geral, pode ser utilizado em qualquer tipo de análise em pesquisa qualitativa (Gomes, 1994, p. 70).

Com a leitura compreensiva foi possível a partir das categorias elegíveis realizar subdivisões em núcleos temáticos, que visam identificar e analisar os sentidos atribuídos dos trabalhadores do SUAS aos conceitos eleitos para a investigação da pesquisa. Nas análises dos dados decorrentes da divisão em categorias foi utilizado o método dos sentidos atribuídos tendo como intenção compreender a fala dos trabalhadores do SUAS sobre acolhimento e escuta qualificada. “Esse método baseia-se em princípios hermenêutico-dialéticos que buscam interpretar o contexto, as razões e as lógicas de falas, ações e interrelações entre grupos e instituições” (Gomes, 2012, p. 2591).

Em obra anterior, Gomes (2005) esclarece as diferenças entre análises e interpretações, que nos ajudam a compreender as escolhas no tratamento dos dados da pesquisa de campo, entendendo a possibilidade de utilização das duas ações.

Na análise, procura-se ir para além do que é descrito. Traça-se um caminho sistemático que busca, com localizadores-chave explícitos ou não nos depoimentos e nas relações entre os fatores. O processo analítico produz a decomposição de um conjunto de dados, buscando as relações entre as partes que o compõem. Uma das suas finalidades é a de expandir a descrição. A interpretação pode ser uma sequência da análise e pode também ser desenvolvida após a descrição. Sua meta é a busca de sentidos das falas e das ações para alcançar a compreensão ou explicação para além dos limites do que é

descrito e analisado. Na pesquisa qualitativa, a interpretação é o ponto de partida (porque se inicia com as próprias interpretações dos atores) e o ponto de chegada (porque é a interpretação das interpretações) (Gomes, 2005, p. 199).

Duas categorias estavam previamente definidas (escuta qualificada e acolhimento), as demais (processos de trabalho, usuários e limites do SUAS) foram acrescentadas a partir das interpretações das respostas dos grupos. Em relação aos núcleos temáticos esses foram surgindo como resultados dos encontros dos grupos focais, que ao produzir respostas e principalmente novos questionamentos e inquietações ampliaram o alcance desta pesquisa, ao passo que também revelou a impossibilidade de exploração de todos os núcleos neste trabalho. Diante do volume expressivo de informações que poderiam ser analisadas em núcleos temáticos, realizamos a difícil escolha entre o importante e o relevante para o nosso objeto. As categorias e os núcleos elegíveis podem ser visualizados no quadro modelo esquemáticos.

Quadro 15 – Categorias e núcleos temáticos dos sentidos atribuídos ao acolhimento e escuta qualificada do Suas em Niterói.

CATEGORIAS	NÚCLEOS TEMÁTICOS
4.1 Processos de trabalho coletivo	A) <i>Prioridade das normativas em detrimento das dimensões ético-política e teórico-metodológica;</i> B) <i>Ausência de clareza entre atribuições e competências profissionais nos processos de trabalho;</i> C) <i>Falta de formação para realizar escuta qualificada e acolhimento.</i>
4.2 Usuários	A) <i>As interpretações sobre os usuários;</i> B) <i>Usuários fora do “perfil da assistência social”;</i> C) <i>Os casos perdidos;</i> D) <i>Usuários como potenciais criminosos.</i>
4.3 Acolhimento	A) <i>Acolhimento como ato de bem receber;</i> B) <i>Acolhimento como a arte e disponibilidade do encontro;</i> C) <i>Acolhimento como cuidado;</i>
4.4 Escuta qualificada	A) <i>Escuta qualificada como atividade pré-encaminhamentos;</i> B) <i>A idealização da escuta qualificada;</i> C) <i>A predefinição das demandas;</i> D) <i>O tempo e o espaço adequado escuta qualificada no SUAS;</i>
4.5 Limites do SUAS	A) <i>Limites da Assistência Social como uma política de Direito;</i> B) <i>Falta de estrutura e precarização do trabalho;</i> C) <i>As fissuras da institucionalidade;</i>

Fonte: Elaboração própria.

Por meio da análise dos sentidos atribuídos dos profissionais do SUAS Niterói, reconhecemos que várias compreensões dos conceitos vêm validando diferentes práticas individualizantes, ou determinadas de acordo com as

categorias profissionais, sem que se conforme uma prática construída coletivamente enquanto parte da execução dos serviços socioassistenciais.

A interpretação de sentidos, se baseia em uma perspectiva socioantropológica. Tem como foco o fenômeno cultural. Por ser este um tema para o qual há várias concepções e teorias, adota-se aqui o conceito de Geertz (1989, p. 15), que concebe o ser humano como “um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu”. Para o autor, a cultura são essas intrincadas teias e a sua interpretação pelos que a vivem e ao mesmo tempo produzem estruturas de significados socialmente estabelecidos. A interpretação seria, portanto, a compreensão dessas estruturas, dentro de sua base social e material. A dialética entre as interpretações e reinterpretações dos diferentes atores sociais que interagem dentro das condições objetivas em determinado espaço e tempo é a contextualização (Gomes, 2005, p. 200).

Sob a modalidade dos grupos focais na perspectiva exploratória, produziu-se novas interpretações e usos dos conceitos eleitos para a pesquisa. Acreditamos que os grupos funcionaram como transmissores culturais. Entende-se aqui transmissão cultural na perspectiva de Petit (2019, p. 23) como a possibilidade de “construir um mundo habitável, humano, poder encontrar ali o seu lugar e locomover-se; celebrar a vida no cotidiano, oferecer as coisas poeticamente; inspirar as narrativas que cada pessoa fará de sua própria vida; alimentar o pensamento, formar o ‘coração inteligente’[...]”.

Para esta autora os mediadores culturais, por suas práticas cotidianas, são capazes de construir novos processos de revisão de sociabilidade.

[...] o sentido da transmissão cultural é ajudar cada pessoa a não ter medo de ser precipitada em um abismo no fim do mundo, mesmo sabendo que este não tem a forma de um prato. Fazer com que o mundo esteja alinhado a despeito da fragilidade de nossa condição, das loucuras múltiplas com as quais nos confrontamos dia após dia na mídia, no trabalho, em nossa família ou nos nossos pensamentos. Forjar uma arte de viver. Ao longo do caminho, qualquer que seja a cultura que os viu nascer, os homens têm sede de beleza, de sentido, de pensamento, de pertencimento. Eles precisam de figurações simbólicas para sair do caos. E nos perguntamos qual foi o truque de mágica capaz de reduzir a literatura e a arte à frivolidade de riquinhos, ou as bibliotecas a simples locais de ‘acesso à informação’. Elas são também reservatórios de sentidos nos quais encontramos metáforas científicas que dão ordem ao mundo que nos rodeia e metáforas literárias e artísticas nascidas do trabalho lento e recolhido de escritores ou artistas que realizaram um trabalho de transfiguração de suas próprias provações. Suas obras nutrem os sonhos, os pensamentos, os desejos, as conversas sobre a vida, sempre acariciando os ‘bichos enormes e desconhecidos’ que por vezes passam misteriosamente perto de nós [...] (Petit, 2019, p. 35-36).

Em todos os grupos após as reflexões dos participantes, foi possível rever as perspectivas sobre os sujeitos atendidos, incluindo a empatia pela trajetória que os levaram as diversas perdas. Os participantes dos grupos apreenderam a partir do debate das personagens das obras literárias, das narrativas, das

escolhas dos autores, que mesmo algo tão familiar como as demandas sociais identificadas nos contos poderiam ser vistas com novos olhares, olhares mais próximos de nossa própria história e que talvez mereçam outro movimento para a intervenção.

[...] as palavras produzem sentido, criam realidades e, às vezes, funcionam como potentes mecanismos de subjetivação. Eu creio no poder das palavras, na força das palavras, creio que fazemos coisas com as palavras e, também, que as palavras fazem coisas conosco. As palavras determinam nosso pensamento porque não pensamos com pensamentos, mas com palavras, não pensamos a partir de uma suposta genialidade ou inteligência, mas a partir de nossas palavras. E pensar não é somente 'raciocinar' ou 'calcular' ou 'argumentar', como nos tem sido ensinado algumas vezes, mas é sobretudo dar sentido ao que somos e ao que nos acontece (Bondía, 2002, p. 21).

Ao realizar os grupos focais e ofertar aos trabalhadores sociais o uso das palavras por eles eleitas para expressar livremente suas ideias sobre os textos literários e sua interlocução com os conceitos da Assistência Social experienciamos o uso das palavras para novos sentidos em suas intervenções.

Na dinâmica dos grupos, o primeiro encontro se iniciava com as apresentações entre os participantes, já que atuando em unidades diferentes ou na sede do órgão gestor nem todos se conheciam. Em seguida era exposto o motivo da pesquisa e lido o termo de consentimento que entregue de forma individualizada era assinado. Foi entregue a cada participante um caderno e caneta e o primeiro pedido era para escreverem e depois socializarem com o grupo o entendimento que tinham sobre escuta qualificada e acolhimento.

O primeiro momento de exposição dos conceitos foi cercado de inseguranças por parte dos participantes, pois para a maior parte era a primeira vez que era solicitado pensar sobre conceitos tão do cotidiano. No entanto, já no final do primeiro encontro suas interpretações eram ditas de maneira menos formal sem a preocupação de erro ou acertos, o que foi um ganho para os demais encontros em que a liberdade para falar o que realmente pensavam e admitir saberes e não saberes foi uma constante. O resultado desta dinâmica é apresentado no próximo ponto, organizado por categorias e núcleos temáticos.

4.1. Processos de trabalho coletivo

Os dois temas abordados: escuta qualificada e acolhimentos suscitaram um debate sobre os processos de trabalho nas unidades, as relações de trabalho entre os profissionais e os conflitos diversos existentes na execução da política de assistência social – em diferentes níveis de gestão e execução, o que nos levou a considerar o debate sobre processos de trabalho.

As contribuições da área de conhecimento da sociologia do trabalho, existente no Brasil desde a década de 80 do século passado, contribuiu com as leituras dos núcleos temáticos desta primeira categoria. Iamamoto (2007b) resgata essas contribuições, voltando nas referências teóricas sobre trabalho no marxismo. Rememora o rico debate de autores como Burowoy (1990) que faz a interlocução entre intervenção do Estado e interesses de classes, Bravermann (1977) que desvela o processo de trabalho no capitalismo como específico e estruturador das diferenças entre as classes sociais, o intenso debate travado por suas ideias que deslocam o trabalho do indivíduo social. Iamamoto (2007b) busca assim, colocar o debate sobre processos de trabalho “pelo horizonte teórico-metodológico marxiano em suas dimensões de totalidade, ontologia e historicidade.” (2007b, p. 346). Tais dimensões resgatam o trabalho como central nas relações sociais e indicam que este trabalho se realiza dentro de processos nos quais existem matéria-prima, objeto de intervenção, instrumentos para a realização do trabalho, trabalhador, empregador e produto do trabalho.

Ao falar especificamente sobre os processos do trabalho do assistente social, Iamamoto (2007a) ressalta a importância de compreender que nesses processos de trabalho existem articulações de diferentes atores e de interferências internas e externas, no qual indicam que esses processos são coletivos.

Ainda que dispondo de relativa autonomia na efetivação do seu trabalho, o assistente social depende, na organização da atividade, do Estado, da empresa, entidades não governamentais que viabilizam aos usuários o acesso a seus serviços, fornecem meios e recursos para sua realização, estabelecem prioridades a serem cumpridas, interferem na definição de papéis e funções que compõem o cotidiano do trabalho institucional. Ora, se assim é, a instituição não é um condicionante a mais do trabalho do assistente social. Ele organiza o processo de trabalho na qual ele participa. Importa ressaltar que o assistente social, não realiza seu trabalho isoladamente, mas como parte de um trabalho combinado ou de um trabalhador coletivo que forma uma grande equipe de trabalho (Iamamoto, 2007a, p. 63).

Considerando os aspectos de processos de trabalho como parte de intervenções coletivas, organizadas institucionalmente e, portanto, limitados e por vezes divergentes dos compromissos éticos políticos profissionais.

Almeida e Alencar (2015) vão ponderar o quanto esta relativa autonomia está ainda mais restrita considerando as transformações do modo de produção capitalista, com ênfase no campo estatal.

Sobre a relativa autonomia das distintas modalidades de trabalho intelectual, que integram as organizações e instituições implementadoras de políticas sociais, para um amplo processo de rotinização que combina o fortalecimento de mecanismos de controle do trabalho com a adoção de uma base técnica e conceitual voltada para a padronização dos processos interventivos. Contraditoriamente, esse processo resulta da tensão entre os distintos esforços políticos e intelectuais em torno da construção de referências gerais para o desenvolvimento dos programas, projetos e serviços que materializam as políticas sociais e as lutas sociais pela afirmação no plano institucional das conquistas asseguradas na esfera legal; mas também das estratégias de racionalização do aparato técnico-burocrático do Estado a partir do ideário neoliberal, enquanto processo de afirmação de novos padrões comportamentais e de difusão de valores que atuam na conformação do trabalho à sociabilidade burguesa frente a uma de suas crises cíclicas (Teixeira, 2015, p. 162).

Os elementos teóricos sintetizados pelos autores citados fortalecem a ideia de que é urgente o debate sobre a construção de processos de trabalho no SUAS que sejam coletivos e que possibilitem a articulação entre os conhecimentos adquiridos na prática de 30 anos de regulamentação enquanto política pública e o que vem sendo produzido enquanto conhecimento nas instituições de pesquisa de diversas áreas sobre temas que atravessam o cotidiano dos usuários e trabalhadores do sistema.

A. Prioridade das normativas em detrimento das dimensões ético-política e teórico-metodológica

Um dos achados da pesquisa de campo foi a verificação de que os conceitos amplamente utilizados para descrever ações no SUAS não são compreendidos a partir de sua gênese e totalidade pelos operadores da política. Porém, os trabalhadores percebendo esta contradição, não a vincula diretamente as contradições próprias do SUAS enquanto política pública, atribuem a si enquanto profissional não qualificado, o que gera um sentimento de frustração por não conseguir cumprir o que está nas normativas.

A gente precisa olhar as normativas e questionar né, só que na lógica do dia a dia a gente não consegue, mas tem várias coisas que não encaixam. Aí a gente vê um monte de profissionais frustrados por coisas que ele não consegue dar conta. E a gente não consegue perceber que a política foi feita para funcionar não da forma que a gente acredita, a gente fica frustrado porque não percebe essas contradições. A gente se acha um profissional ruim, porque tem o manual ali e mesmo assim eu não consigo (Assistente Social. 17 - Texto: Maria - Conceição Evaristo).

Ao destacar o lugar das normas e manuais como referência para a realização do seu trabalho, esta trabalhadora do SUAS, se sente inapta, assim como outros participantes declararam este sentimento. Não existe nestas primeiras reflexões do grupo a percepção que esta referência direta a norma como definidora do seu trabalho, vem produzindo a negligência das referências teórico-metodológicas e ético políticas de sua formação profissional.

Eu senti muito intensamente, sobre esta incompreensão do que a gente faz como profissional, quando você está em uma sala de atendimento e você fica ali escutando a outra pessoa falando e sua cabeça vai dando mil voltas, com as ideias da sua religião, dos seus pré-conceitos, que você não deveria empregar, mas a gente sabe que muitas vezes a gente acaba usando e cometendo uma violência com a gente mesmo e com o usuário (Assistente Social. 5 - Texto: Quantos filhos Natalina teve - Conceição Evaristo).

A diretrizes ético políticas quando não colocadas em primeiro plano na construção de processos de trabalho coletivos acarreta constrangimentos aos trabalhadores de não compreensão de sua atuação, apelando para outras dimensões, principalmente moralistas, aplicadas na intervenção direta com os usuários. Quando a escuta/atendimento/entrevista ou qualquer intervenção não tem uma direção ética e política, sua finalidade fica comprometida.

Ah eu acho muito desesperador em algumas situações. Eu simplesmente não sei o que fazer diante de algumas situações. O que eu fiz? Eu estudei isso? (Assistente Social. 2 - Texto: A menor mulher do mundo - Clarice Lispector).

É isso, a pressão das pessoas olharem para a gente com o estigma de que você é boazinha e de que você sabe de tudo! E você tem que saber!!! (Assistente Social. 1 - Texto: A menor mulher do mundo - Clarice Lispector).

A pressão e o desespero sofrido por essas trabalhadoras do SUAS é resultado não da falta de capacidade para o exercício profissional, e sim de um desencontro entre as referências ético-teórico-metodológicas e as normativas existentes. Existe uma necessidade de trabalho compartilhado, formação continuada, espaço de troca para os profissionais, que possam produzir aparatos teórico-metodológicos e técnico-operativos que permitam a sistematização e a reflexão. Quando falamos deste desencontro, não estamos nos referindo as

formalidades das atividades diárias, estamos nos referindo a ausência de debate de teorias e metodologias que pautem essas práticas em uma perspectiva da totalidade considerando assim o processo histórico real desse trabalhador, do usuário e da instituição desta política.

No período da pandemia, quando eu estava participando mais de alguns coletivos, a fala de muitos profissionais era justamente as de que o trabalho não estivesse acontecendo por culpa deles. E aí ele nem era nessa lógica de fazer esse link com a estrutura, da política, dessas contradições, mas do adoecimento, por conta de não darem conta de um trabalho, que eles entendem que eles deveriam fazer de acordo com a normativa. Estava muito presente na fala deles. É um dos motivos do nosso adoecimento (Assistente Social. 17 - Texto: Aqueles que abandonam Omelas - Úrsula K. Guin.).

A transferência de responsabilidades para a dimensão relacional ou individual das demandas não respondidas, são perigosas, conforme colocado por lamamoto (2009), “as insuficiências da interpretação teórico-metodológica da prática profissional são transferidas para a categoria e imputadas às deficiências de sua competência profissional ou às suas opções sociopolíticas.” (lamamoto, 2009, p. 437).

Ainda sobre os processos de trabalho, foi flagrante na pesquisa a dificuldade de uma atuação interdisciplinar. Para uma profissional da psicologia é a relação com os demais profissionais que se apresenta como mais desafiadora e não a relação com os usuários, o que demonstra o desafio de se pensar a tão defendida interdisciplinaridade na execução das ações do SUAS.

Eu fico pensando muito que compartilhar na equipe é um caminho, mas eu fico pensando mais no que a gente faz com os afetos, pode ser uma escolha se afetar ou não. Mas para mim não é uma escolha. Para mim não se afetar é não fazer o trabalho. Como a gente transforma em alguma coisa, que não vá adoecer a gente e que produza alguma coisa. Se é sensível para mim atender um usuário, eu tenho que respeitar os meus limites. Mas eu também preciso trabalhar. Então o que eu faço com este afeto que é meu, mas que também é do outro? Como estou construindo as relações com essas pessoas. Mais do que com os usuários, e isso é meu. Meu analista até falou isso comigo: seu trabalho não é com os usuários, seu trabalho é com os outros profissionais. Ele fala muito sobre isso. Lidar com o usuário é a coisa mais fácil do nosso trabalho, comparando com o trabalho que temos com os outros profissionais. Elas são muito mais adoecedoras. Elas colocam muito mais limites para a gente. Às vezes eu fecho muito mais os olhos para os problemas com os outros profissionais, tipo eu fecho uma porta, é isso, fico trancada literalmente, são mais difíceis de resolver (Psicóloga. 2).

A profissional em questão apresenta uma dificuldade diante da não compreensão das suas abordagens pautadas no saber da formação em psicologia, que se diferenciam das práticas mais comuns da Assistência Social. Isso não seria um problema, se realmente a organização da atuação nos

serviços fosse interdisciplinar. Para Raichelis (2009) a interdisciplinaridade não é uma escolha, e sim uma exigência na organização e execução de política sociais. A autora defende ainda que para sua realização é necessário clareza de todas as áreas envolvidas, eis o desafio do SUAS.

É cada vez mais frequente e necessário o trabalho compartilhado com outros profissionais na coordenação e implementação de projetos em diferentes campos das políticas sociais e nas atividades sociojurídicas, que impõem novas exigências para os assistentes sociais. Ao contrário do que muitas vezes se considera, o trabalho interdisciplinar demanda a capacidade de expor com clareza os ângulos particulares de análise e propostas de ações diante dos objetos comuns a diferentes profissões, cada uma delas buscando colaborar a partir dos conhecimentos e saberes desenvolvidos e acumulados pelas suas áreas. Como afirma Yamamoto (2002, p. 41), tal perspectiva de atuação não leva à diluição das identidades e competências de cada profissão; ao contrário, exige maior explicitação das áreas disciplinares no sentido de convergirem para a consecução de projetos a serem assumidos coletivamente (Raichelis, 2009, p. 458).

Para Almeida (2015), o próprio dinamismo das políticas públicas, exigem esta interação entre diferentes atores, mas ele também ressalta que as dificuldades para sua realização são muitas e expressam conflitos de interesses corporativos e profissionais cujos processos de trabalho têm um caráter coletivo.

B. Ausência de clareza entre atribuições e competências profissionais nos processos de trabalho

Porque a gente não dialoga entre a gente, a gente não dialoga com a gestão. Por exemplo, se eu perguntar para vocês: Sobre a gestão do SUAS Niterói, qual é a posição, orientação, objetivo, qual é a linha do SUAS Niterói? Como a gente atua? Não sei! Qual é a linha da gestão? Por exemplo, na escola, a gente pode obedecer ou não, mas a gente tem um projeto político pedagógico. Está lá a escola. Pensa isso, vai fazer tais projetos este ano e tal. Na assistência, a gestão nunca sentou comigo e falou o que queria. Qual é a política, para onde estava caminhando. Como a gente vai fazer no miúdo, sem saber a complexidade com o que a gente atua? A gente tem dificuldades de chegar nos equipamentos. Não tem supervisão. Não tem formação. E então acaba que este ato da escuta e do fazer é quase revolucionário diante do caos que a gente vive. Tem uma coisa que fala muito em sala de aula, a perspectiva é com a gente, então pode ser transformadora. Acho que uma escuta de uma família pode ser transformadora. Só que a gente como política não pode pensar só na ação pontual e individual. A gente fica na sensibilidade, no acaso. Então eu não sei se a escuta qualificada é de fato integrante da política como um todo. Porque a gente precisa de tempo, de estrutura e uma série de outras coisas que a gestão não dá conta. E aí a gente vai pelas beiradas. Vai fazer diferença? Pessoalmente, acredito que sim, mas enquanto política a gente patina (Pedagoga. 2).

Um dos elementos que se apresentou em todos os grupos foi as diferentes perspectivas das profissões, especialmente entre os profissionais do serviço social, pedagogia e psicologia. Para esta última categoria, as maiores questões

se expressam na busca por espaço para intervenções da psicologia em um campo que historicamente é visto como exclusivo do serviço social.

Eu lembro que psicólogo não pode carimbar comprovante de residência. Não poder encaminhar o usuário para o vale social, porque o vale social não aceita carimbo de psicólogo. Como se a gente não estivesse atendendo a família (Psicóloga. 1).

Ao refletirmos no grupo sobre a regra que impossibilitava um benefício eventual para um usuário acompanhado no Centro Pop, as falas recorrentes eram de um não reconhecimento do trabalho realizado por outra categoria que não o serviço social. Esta regra não consta em nenhum documento oficial dos fluxos da secretaria e ainda assim foi assimilado como legítimo por longos anos, e ninguém conseguiu explicar sua permanência.

O interessante desta exemplificação é que por não ser oficial ela sequer era de conhecimento do órgão gestor, o que nos leva a análise dos capítulos anteriores sobre a implementação como forma de gestão, ao mudar as regras ou simplesmente criar outras, de acordo com o contexto social e histórico dos atores envolvidos. Outro destaque a ser feito neste relato de experiência é o fato de o serviço social aceitar este “poder” a ele conferido, como uma exclusividade de sua ação, tal aceitação nos remete a ações históricas de controle da população pobre, assumidos por esta política em seus primórdios e ainda não totalmente superados em sua prática, apesar das mudanças legislativas.

Tal constatação também parte de uma lacuna no SUAS de debate das práticas possíveis a partir de diferentes formações. Como isso vem se transformando em um campo de disputas de categorias profissionais, que sem a intervenção de uma supervisão técnica, espaços de mediação e construção metodológica se expressam em estratificação das equipes em setores.

Ainda neste mesmo encontro a profissional de pedagogia se sente provocada e afirma que se a psicologia tem esta dificuldade de reconhecimento, para a pedagogia ela acreditava ser ainda mais difícil.

Eu nem vou falar como é que fica a pedagoga nesta história. Eu estava atendendo uma senhora que estava lá com dificuldades fazendo inscrição dos filhos era on line e ela não sabia, enfim. Ela tinha problemas de obesidade, e ela morava do lado de um hospital que tinha um programa de acompanhamento, muito legal, e por acaso eu sabia. Ela falando sobre a questão dela e eu falei deste hospital ao lado da casa dela. Quando a assistente social soube dessa conversa, eu tomei uma chamada: Isso não é papel da pedagoga, quem faz isso é o assistente social, quem tem que dizer para ela quais são as instituições. Acho que você está confundindo as funções. Ai o que que eu fiz? Na outra vez que a senhora apareceu lá, levei o telefone, o endereço e ainda falei: procure esse médico aqui (Pedagoga. 2).

Na fala da pedagoga a resistência da assistente social ao demarcar o trabalho de orientação e encaminhamento como exclusividade do serviço social foi uma forma de sua invalidação como parte da equipe.

Defendemos aqui a necessidade de debate sobre a atribuição de diferentes profissões que compõem este conjunto denominado trabalhadores do SUAS. As iniciativas dos conselhos da psicologia e do serviço social ao discutirem e publicarem as referências técnicas para atuação no SUAS foi um passo importante, porém, não atende todas as dimensões deste debate. A confusão entre atribuições e competências para as ações permanecem e são dilatadas pelo pouco investimento na educação permanente, especialmente no que diz respeito à centralidade dos processos de trabalho, das práticas profissionais e a interdisciplinaridade.

C. Falta de formação para realizar escuta qualificada e acolhimento

A gente escreve isso ou vai ter esse olhar, sobre uma suposta segurança e salubridade, porque a gente é forjado para isso. Por mais que nosso tempo de academia, contato com autores que falam de uma queda de paradigma, tem esse hiato da formação, quando a gente passa em um concurso para ser servidor de uma prefeitura. Tem esse hiato. Aí a gente é atravessado por um dilema muito grande, que é exatamente esse. Como a gente pega esse conhecimento, eu acredito na unidade teoria- prática, eu busco isso na minha vida, mas eu sou atravessada por dilemas, que me dificultam em momentos bem práticos, em que a gente precisa ser pragmáticos. Que a gente precisa não, que nos exigem um pragmatismo (Assistente Social.7 - Texto: Becos da Memória - Conceição Evaristo).

Ao debaterem sobre os processos de trabalho e como compreendem a realização da escuta qualificada e do acolhimento foi relatado por todas as profissionais da pedagogia que este não era um objeto da graduação, como entendiam ser do serviço social, ficaram surpresas ao descobrir que isso também não consta no currículo de graduação das assistentes sociais.

*Eu não tenho uma definição de escuta qualificada. Uma defasagem na minha formação, eu acho. Eu não tenho isso e aí fiquei no intuitivo, do tipo escuta qualificada é com qualidade. Ouvir o outro com qualidade. É isso que a *** falou no padrão do SUAS? O que se espera de uma postura do nosso trabalho? Daí a demanda de capacitação, da gente está aqui, discutindo isso, desenvolvendo, aperfeiçoando (Pedagoga. 1).*

Pois é, eu também não lembro de ter estudado isso (Pedagoga. 2).

O estranhamento das categorias profissionais ao chegarem ao SUAS, acaba não sendo explícito, como um pacto não verbalizado de notório saber.

Esta análise não se restringe ao SUAS, outras políticas públicas padecem do mesmo mal. Porém no SUAS isso se torna mais evidente na medida em que o objeto de intervenção, compreendido como direcionar e solucionar a vida das pessoas pobres, não se atende nem nas melhores intervenções, independentemente da categoria profissional e dos saberes acumulados nos anos de experiência.

Isso fica evidente na reflexão da profissional de pedagogia.

*Eu não lembro, eu muito da gente falar sobre enxergar o outro, não inviabilizar o outro, ter diálogo, mas a escuta não. aí fiquei pensando assim, não sei se *** também tem essa sensação, o momento dessa escuta acontece fora da sala de aula. Essa escuta é com a orientadora ou a gente conversando, não é no momento da sala de aula. O que é diferente no atendimento de vocês. Eu lembrei uma vez que eu estava acompanhando um adolescente, estava eu em uma psicóloga, e aí no primeiro dia ela foi conduzindo, a menina falava algumas coisas que eu não conseguia ouvir. Aí no dia que eu fui conduzir ela falava e eu perguntava coloca aí, isso tem a ver com isso, é isso que você queria falar? e isso aqui entro quando? A abordagem era completamente diferente. Enquanto psicóloga ficava ali ouvindo, a condução da pedagoga era tentar entender o que ela estava querendo dizer. E era muito mais um diálogo do que eu parar para escutar. E aí fiquei pensando nos diálogos que a gente tem nos espaços que a gente ocupa. Então o ato de ouvir é um ato de transmissão da profissional nesses espaços (Pedagoga. 2).*

Os grupos formados durante a pesquisa de campo, foram se constituindo como espaço de segurança para os trabalhadores expressarem suas avaliações sobre a Assistência Social, que segundo eles mesmos colocaram seriam mal-recebidas em reuniões com a gestão ou mesmo em alguns espaços de formação. Durante esses momentos foi possível observar um deslocamento da responsabilização individual e profissional para uma leitura sociopolítica do SUAS e principalmente a ausência de supervisão técnica, considerando a complexidade das demandas apresentadas.

Mas é isso, se você se afeta com aquilo de alguma maneira, você também é visto de uma maneira negativa. Se você se inquieta, se você cria um vínculo, se investe mais naquilo. Como se a gente fosse técnico, apertar parafusos, colocar as coisas no eixo (Psicóloga. 2- Texto: O pássaro azul - Bukowski).

Mas o que é mais aceitável ou menos aceitável você ser insensível ou se sensibilizar o tempo todo? [...] Eu vejo um risco aí, desse profissional se não tiver espaço, apoio, dele perder a sensibilidade ao ponto de não querer vivenciar mais aquilo. Chegar ao ponto de desistir. Será que se ele não tivesse um apoio, não seria melhor. Infelizmente no serviço público isso não existe. Eu vejo vocês muito sozinhas, em todos os níveis. Vocês têm que dar conta (Administrador. 2 - Texto: A coisa mais estranha - Bukowski).

Em 2016 foi publicada a Resolução nº 6 do CNAS, que estabeleceu os parâmetros para a Supervisão Técnica no âmbito do SUAS. Como Parte

integrante da Política Nacional de Educação Permanente, esta supervisão deve ter como foco centralidade dos processos de trabalho e práticas profissionais; interdisciplinaridade; aprendizagem significativa; historicidade, na diversidade sociocultural e territorial; desenvolvimento de capacidades e competências requeridas pelo SUAS.

Entende-se por Supervisão Técnica no SUAS um tempo na organização do trabalho que deve mobilizar gestores e trabalhadores para reflexão e estudo coletivo acerca de questões relacionadas aos seus processos cotidianos de trabalho, às suas práticas profissionais, às articulações com o território, na perspectiva institucional e intersetorial.

A Supervisão Técnica tem por objetivo geral fornecer subsídios teóricos, metodológicos, técnicos, operativos e éticos para a construção crítica e criativa de novas alternativas de intervenção aos trabalhadores do SUAS e elevar a qualidade do provimento dos serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais e transferência de renda e da gestão do Sistema, contribuindo para a ressignificação das ofertas da Assistência Social e potencializando o pleno cumprimento de suas funções e seguranças afiançadas, na perspectiva da garantia de direitos (Brasil, 2016, Art. 3 e 4).

No entanto, sete anos após a aprovação desta resolução, pouco se avançou sobre a realização de supervisão técnica no SUAS. As áreas de Educação Permanentes pouco instituídas nas gestões municipais e estaduais e quando instituídas são de maneira informal, dificultam a efetivação de ações de capacitação e supervisão dos trabalhadores do SUAS.

Vasconcelos (1998) alertava para o pouco espaço de supervisão no SUAS, sendo as demandas próprias de supervisão sendo executadas com palestras, cursos temáticos e outras nomenclaturas e modelos que não atendem as necessidades dos trabalhadores do SUAS. A autora defende a supervisão como uma estratégia de todas as profissões que compõem a política de Assistência Social como um caminho para superar as práticas conservadoras que marcam esta política pública.

Ainda que ocupem o mesmo espaço profissional, suas indagações, respostas, investimentos e exigências são diferentes, mas se completam tendo em vista a realidade social como objeto o que requer, conseqüentemente, além de uma articulação permanente, preparação e aprofundamentos diferenciados. É assim que se mostra determinante a aproximação permanente e sistemática desses segmentos da categoria profissional no confronto e rompimento com práticas tradicionais e conservadoras. Uma aproximação pensada, projetada, não, casual. (Vasconcelos, 1998, p. 22).

Observamos assim na fala dos trabalhadores do SUAS uma real necessidade de mediação/supervisão para as questões próprias do objeto de trabalho. Em todos os níveis de proteção, as situações apresentadas são

complexas e o fato de existir diferentes formações e saberes nas unidades socioassistenciais não vem se expressando possibilidades diversas de intervenção. Pelo observado durante os grupos, é cada vez mais naturalizado uma prática única, padronizada de atendimentos pontuais aos usuários, realizado por todas as categorias profissionais.

4.2. Usuários

Uma das primeiras questões que se apresenta para quem trabalha na Assistência Social é a especificidade do público que deve ser atendido. A população que acessa as unidades e são atendidos pelos serviços socioassistenciais são denominados usuários. De acordo com a PNAS (2004),

Constitui o público usuário da política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 27).

Pela amplitude dos termos utilizados no texto da PNAS grande parte da população em algum momento da vida acessaria a Assistência Social, porém, a organização de serviços e benefícios socioassistenciais vem expressando uma focalização na população mais pobre e a constante utilização dos conceitos de vulnerabilidade e risco para definir o acesso transformaram esta política pública em ações de gestão da pobreza. De acordo com Oliveira, Paiva e Senna (2022) esta escolha conceitual tem levado a responsabilização/culpabilização dos usuários por sua situação.

Ambas as noções oportunizam ou mesmo ensejam a responsabilização do indivíduo ou do grupo familiar pela própria situação em que se encontra. Mesmo a perspectiva de vulnerabilidade social, formulada em princípio como alternativa crítica à noção de risco – ao registrar a interveniência de fatores macrosociais na conformação de situações de fragilidade –, tem seu emprego majoritariamente convergindo para [e sustentando] processos de culpabilização. (Oliveira; Paiva & Senna, 2022, p. 11).

A centralização dos conceitos de vulnerabilidade e risco como definidora da organização do SUAS, segundo Freitas e Guareschi (2014), serve a estigmatização da população usuária.

Esse fato acarreta, na prática, constrangedores e vexatórios testes de meios (comprovação de pobreza) para evitar a fraudemania (mania de fraude em relação aos pobres). Esses “atestados de pobreza” demonstram que é realizada uma seleção para definir quem será ou não será beneficiado. A seletividade esgota-se em si mesma, em seus critérios de “menor elegibilidade” e conforma-se com a redução e a residualidade nos atendimentos. Da mesma maneira, não promove estratégias para ampliar o acesso aos direitos, mas sim, para definir regras e critérios para escolher, averiguar minuciosa e criteriosamente, quem vai ser selecionado, quem vai ser eleito para ser incluído (Freitas & Guareschi, 2014, p. 154).

Para Vasconcelos (2015) o termo usuário se aplica a classe trabalhadora que utiliza os serviços que esta e outras políticas ofertam.

Consideramos usuários os integrantes da classe trabalhadora nos seus diferentes segmentos que, como sujeitos de direito, agem, resistem, confrontam, se rebelam, contestam, empreendem ações, intervêm, lutam, reivindicam, implementam, no sentido de usufruir e/ou desfrutar de alguma coisa coletiva, ligada a um serviço público ou particular, dessa forma podendo, como sujeitos em processo de autoconstrução, individual e coletiva, demandar e dar direção aos serviços prestados pelos assistentes sociais/Estado/iniciativa privada, assim como da própria organização social da qual são parte e expressão (Vasconcelos, 2015, p. 289).

O elemento de pertencimento a uma determinada classe que define este usuário, também aponta para uma característica comum, a subalternidade. Em obra original de 1985¹²⁶ Spivak (2010) vai levantar o questionamento sobre esses sujeitos. A obra sob o título *pode o subalterno falar?* Parte do incomodo da autora com o processo de representação e de fala pelo outro que a sociedade ocidental assume sobre os demais povos e que os intelectuais também assumem ao tratar das classes trabalhadoras. A autora acredita que a escuta ao que é subalterno só se dá em um processo intermediário que o anula enquanto emissor.

O processo de fala se caracteriza por uma posição discursiva, uma transação entre falante e ouvinte e, nesse espaço dialógico de interação não se concretiza jamais para o sujeito subalterno que, desinvestido de qualquer forma de agenciamento, de fato, não pode falar (Spivak, 2010, p. 15).

A autora questiona o inexistente processo dialógico na fala e escuta do subalterno, ela defende a tese de que o subalterno não fala, na medida em que sua fala é intermediada por outro para poder ser ouvida. Ao eleger a escuta

¹²⁶ Originalmente em formato de artigo foi publicado em 1985 e republicado em 1988.

como objeto de reflexão desta tese, acreditamos que o primeiro movimento seria indicar quem estamos ouvindo. Poderíamos ouvir diretamente o usuário desta política pública, mas optamos por ouvir aqueles que tem como intervenção profissional esta escuta.

O primeiro passo é vincular a escuta e a acolhida a quem se destina, pois, a forma como os trabalhadores sociais interpretam as demandas dos usuários, interfere diretamente nos meios e fins dos atendimentos realizados.

O primeiro passo para compreender o que se está ouvindo da fala dos subalternos na Assistência Social, é tentar compreender como este usuário é definido por esses trabalhadores sociais. Nas perspectivas dos profissionais encontradas na pesquisa de campo, podemos dividir os usuários em quatro categorias. A primeira é o usuário que é compreendido considerando o que já se conhece sobre o perfil da pobreza. O segundo é aquele usuário que segundo análises superficiais não tem o perfil para a Assistência Social, pois não é pobre ou dócil o bastante para receber os serviços. O terceiro é o usuário que é um caso perdido, geralmente aqueles que orbitam a Proteção Social Especial de Alta Complexidade e em quarto está o usuário que atravessado por questões evidentes de raça e gênero são percebidos imediatamente como público prioritário, ainda que nada nos serviços e programas socioassistenciais seja diretamente direcionado a ele.

Ao realizar esta classificação, não esgotamos as perspectivas sobre os usuários do SUAS a quem se destina a escuta qualificada na Assistência Social, expressamos sim os limites desta pesquisa e a restrição dos elementos coletados, mas que representam legitimamente o lugar ocupado pelos subalternos nos discursos de uma forma geral, inclusive no meio acadêmico. Sendo ainda, esta necessidade de classificação própria das intervenções do SUAS conforme identificou uma das trabalhadoras.

E logo aqui na parte em que ela diz que o antropólogo tinha a necessidade de classificá-la, logo passou a coletar dados a seu respeito, isso é a gente! (alto!!). Onde você mora? Com quem? Quanto você gasta? ...pensando a palavra vulnerável não diz a que, fome, violência, desemprego, que usar a palavra vulnerável para tudo apazigua a gente enquanto explorador, a gente assim consegue encaixar a pessoa nos cadastros (Psicóloga 1 - Texto: A menor mulher do mundo - Clarice Lispector).

Além da classificação dos usuários de maneira superficial ou mais criteriosa quando se trata de elegibilidade para benefícios de transferência de renda, um processo de repetição, coloca os trabalhadores do SUAS em uma

relação de dualidade com os usuários, pois este é um espelho duplo. Ocupa o lugar muito próximo da sua realidade socioeconômica, considerando os baixos salários e a precariedade dos vínculos empregatícios dos trabalhadores sociais. Também representa a materialização da não resposta, da negativa e da continuidade da precariedade independentemente da intervenção realizada.

Eu fico pensando que eu não aguento mais ver pobre na minha frente. Estou ficando com ódio de pobre. Sinto muito. Tem dias que saio daí do CRAS assim. Se eu vejo mais um pobre, mais pobre que eu na minha frente eu dou um soco, porque você fica muito, fica muito sobrecarregada. E aí vem este Programa¹²⁷ e você começa a se questionar. Aqui em Niterói é o momento de você tirar férias eternas e nunca mais voltar. Porque nada é para aquele usuário. Ninguém está pensando no usuário, ninguém está pensando em pobre, está todo mundo pensando em quem vai se eleger e eu não consigo achar isso normal (Assistente Social. 12 - Texto: Zaíta esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

Ao expressar sua sobrecarga de trabalho, a assistente social no primeiro momento avista na figura do usuário sua razão, logo em seguida desloca esta indignação para as ações governamentais que ultrapassam sua possibilidade de participação, como uma ação política partidária que aparentemente é feita para este sujeito, mas que serve em primeiro lugar a uma disputa eleitoral local. Não sendo de imediato percebido por esta profissional as contradições da política social já expressas nesta tese, ela traz a responsabilização para ela, para o usuário e para um novo programa em implementação.

A. As interpretações sobre os usuários

Os recortes das falas dos trabalhadores que participaram dos grupos expressam momentos de compreensão de parte desta população usuária dos serviços, mas também expressam nesta compreensão uma identificação com as características dos usuários, em uma relação de simpatia e humanização que tira o foco de uma leitura ampliada das razões da pobreza e das desigualdades. Reproduzem, mesmo na lógica de compreensão, a ideia de escolha e responsabilização dos sujeitos pela degradação em que sobrevivem.

É isso porque a gente leu juntas aqui a mesma história que ninguém conhecia antes e sabemos que teremos intervenções diferentes porque nossa história de vida é completamente diferente. Sim os atravessamentos de cor, de classe social, de empatia a partir da forma de narrar do outro, por exemplo ao atender a

¹²⁷ A referência é ao Programa Moeda Social em processo de implementação no Município.

população em situação de rua, a gente vai ouvir a história daquele sujeito e vai de alguma forma, de alguma forma justificaremos ele. Teremos a razão, porque o sistema é mal, ele expulsa as pessoas da educação, o emprego e tal, mas em algum ponto deste acompanhamento nós voltaremos a perguntar _ e a família? Aquela que deixou a pessoa ir para a rua, aí a gente vai encontrar nesta escuta não só a culpabilização do sistema, se é que chegaremos a isso, mas também a outros atores a quem culpar/ responsabilizar e nesta responsabilização do outro a gente também se torna tia Mônica. (Psicóloga 1 - Texto: Pai contra Mãe - Machado de Assis).

Eu tenho uma visão. Posso falar minha visão? Dá tempo? Assim dentro da situação, eu trabalho dentro das comunidades. E uma menina que trabalha comigo falou: Não me conformo de ver um garoto. Lindo gente. Aí diz é porque é negro. Não, ele era loirinho de olho azul e foi ele que me levou lá na casa da tia, porque o traficante falou que eu não podia entrar sozinha. Devia ter uns treze anos, que vontade pegar ele na marra e levar comigo. Ela sempre fala isso, eu não me conformo. Esses meninos são burros. Olha só o estado que ficam. Porque a gente está dentro dessas comunidades todos os dias. Na realidade, minha concepção é outra. O tráfico, esses meninos eles não têm perspectiva, então o tráfico é uma evolução. Mas é porque ele não teve educação, não foi para a escola. Se for, não teve aquela família estruturada para dar um suporte, então eu entendo, tipo o cara que me assaltou. Eu sei que ele deve ter as questões dele lá, ele não deve ter tido muito acesso, mas também é uma questão de consciência, peraê, eu não tive eu não tenho, mas eu vou assaltar trabalhador? E dentro das comunidades, esses meninos não têm uma perspectiva de vida. Isso acontece dentro do acolhimento, quando você abre um outro leque, você coloca no jovem aprendiz, eles enxergam outra realidade, algumas coisas mudam. A gente consegue êxito, quando você mostra que é possível sonhar de outra forma. Será que este é mais um desses meninos da comunidade, sem família, sem estrutura? Porque não é só o acesso. Não é bem assim, a escola é ali, mas a criança e o adolescente precisam dos pais, daquela estrutura ali para caminhar. (Assistente Social 3 - Texto: Maria - Conceição Evaristo).

Em comum nas duas falas, a tentativa de compreensão do usuário e a busca por uma explicação para sua situação, a primeira aborda a insuficiência das ações de proteção para garantir a dignidade deste usuário, a segunda admite uma relação direta entre a família e a desproteção do adolescente envolvido com o tráfico. Identificamos perspectivas da funcionalidade deste sujeito enquanto ser. Ao eleger as relações destes usuários como medida para sua proteção social, os trabalhadores do SUAS apostam em um lugar de normalidade e aceitação a ser alcançada que deve ser direcionada a partir de seu percurso na Assistência Social.

B. Usuários fora do “perfil da assistência social”

E eu ouvi isso do promotor: “Na hora de fazer a triagem eu escolho, não vou mandar para lá um cara que não quer nada, assaltante, que não quer nada e que só vai atrapalhar”. Muitas vezes esse é o conceito deles. Tem alguns que realmente não ficam, entram, tomam banho, se alimentam e saem. Mas eu não posso por causa de um, dois ou três generalizar. E aí eu fico com o espaço que vou acolher os bonitinhos, que se enquadram ali. Tem muito adolescente

precisando, mas pelo judiciário daqui não chega (Assistente Social 3. - Texto: Maria - Conceição Evaristo).

Esta Assistente Social relata uma perspectiva do judiciário sobre o perfil de adolescente que ele acredita não ser o ideal para a única unidade pública de acolhimento institucional do município. Até o ano de 2018, esta unidade funcionava em um imóvel cedido pelo Departamento de Ações Socioeducativas do Governo do Estado do Rio de Janeiro (DEGASE) com características prisionais, pois no espaço anteriormente funcionava uma unidade de medidas de internação. Até este período os critérios do judiciário ao acolhimento municipal seguiam a lógica de demanda e encaminhamento. Após a reorganização do serviço municipal, o aluguel de um imóvel em um bairro realmente residencial, com novos servidores concursados, com características mais próximas do recomendado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, o judiciário local ficou mais criterioso. Estes novos critérios por eles estabelecidos, restringiu o acesso de adolescentes a unidade de acolhimento. Os adolescentes com um histórico de atos infracionais em curso ou mesmo já cumpridos eram encaminhados para outros municípios. Esta situação, expressa uma seleção de público merecedor, sendo evidente que esses critérios não só são criados pelos trabalhadores da linha de frente, mas também por outros atores da rede que deveriam ser de proteção social.

*Eu me lembrei de um caso de duas semanas atrás, eu atendi um homem branco, olhos verdes, hetero top total, vestindo camisa polo rosa e sapatênis. Ele é taxista e ele estava acolhido no Bispo¹²⁸. e ele reclamando, porque como ele é taxista, nos horários de almoço nem sempre ele está lá. Porque tem que ter almoço quando ele chegar, porque afinal de contas ele estava trabalhando. E aí, outra coisa as vezes ele dizendo, eu não vou chegar às dez, se eu pego uma corrida longa, eu não consigo, tem que ter uma flexibilidade para mim. E eu sou munícipe de Niterói e eu faço campanha para o prefeito e eu neste momento eu estou precisando ficar lá, mas eu não preciso disso. Eu estou precisando neste momento e eu quero fazer esta reclamação. Olhava para mim com uma arrogância e como foi difícil atender aquele cara. E ele antes disso estava gritando com a *** da recepção, e eu pedi para baixar o tom de voz ele me respondeu que não estava sendo grosseiro, que o tom de voz era assim mesmo, sendo profundamente grosseiro. Várias vezes eu pedi para baixar o tom, até que eu falei para ele que ele devia ter dificuldade de atendimento em vários lugares e o cara falou. Você não está aqui para me analisar. Eu não preciso que você analise, eu sou assim, eu falo do jeito que eu quiser, este é o meu tom de voz e eu só estou dizendo que eu posso chegar lá a hora que for para comer. É muito difícil atender uma pessoa dessa* (Assistente Social 7. - Texto: Becos da Memória - Conceição Evaristo).

¹²⁸ Unidade de Acolhimento Institucional Arthur Bispo do Rosário, localizada na área central do município, voltada para o público adulto do sexo masculino, com capacidade todas de 30 vagas.

Ao compartilhar uma dificuldade com um usuário da Proteção Social Especial, esta trabalhadora do SUAS expressa também sua ideia de que este tipo de usuário não é o padrão atendido no SUAS. O perfil normalmente atendido nas Unidades de Acolhimento é formado por pessoas com histórico de vivência na rua associado a uma relação conflituosa ou inexistente com suas famílias de origem. Este usuário escapa deste perfil e busca ser reconhecido de outra forma. Sua busca por uma diferenciação se expressa em uma personalização do seu atendimento, alterando a regra determinada do horário das refeições. Ao não ter seu pedido atendido pela equipe da unidade de acolhimento, busca o apoio do órgão gestor da assistência, onde se dá o encontro com esta profissional. O estranhamento a este sujeito como usuário da assistência é revelado pelo tipo de roupa e o tom de voz. A experiência revela o que os profissionais do SUAS esperam de um comportamento dos usuários, revelando que o subalterno na assistência social também não possa falar. Este perfil foi desafiado no período pandêmico e pós com a chegada de novos usuários que escapam da categoria de subalternos. pobres desinformados.

Então mais é muito difícil romper com isso, procurar apoio dos técnicos, no CRAS também, a busca da sensibilidade entre os profissionais é muito complicada. Os profissionais se colocam no patamar de que estão fazendo um favor e que as pessoas precisam se adequar. Formas de atender tudo e todos é muito difícil. Mas temos as fragilidades do nosso trabalho e das condições do que falar e responder. Lá no CRAS eu também estou recebendo pessoas com este perfil, quando a gente faz o cadastro único, as pessoas se sentem ofendidas quando a gente pergunta as características da casa e o que tem. E eu tive que falar com um rapaz que estava muito relutante em responder, expliquei o que era o cadastro único e disse que independente do que o senhor tenha de bens, casa, carro, motos isso não importa. O que estamos tentando aqui é transferência de renda, ninguém vai mandar você vender seu carro ou sua moto para você ter renda, são coisa suas seu direito, mas neste momento você está desempregado, sua esposa está desempregada e a inclusão para o cadastro único é isso. Mas as pessoas têm preconceitos e acabam nos agredindo porque não querem entender que naquele momento eles estão mais frágeis e eles precisam da assistência (Assistente Social. 10 - Texto: Becos da Memória - Conceição Evaristo).

A experiência narrada por este coordenador de um dos CRAS do município, aponta para uma dupla dificuldade, a das equipes técnicas compreenderem que é possível atender um outro perfil de usuário e a dos próprios usuários que nunca acessaram a Assistência Social compreenderem as regras. Porém neste movimento, o trabalhador não questiona as regras e sim o comportamento resistente dos usuários.

Quando a pessoa chega bem arrumada e se expressando muito bem. A gente pensa que não é possível aquela pessoa não ter uma fonte de renda. E a gente

faz distinção, tipo assim falando tudo esclarecido, não é igual os usuários que chega aqui todo simples assim, sem conhecimento. A gente fica logo com medo da pessoa ir para a ouvidoria para não sei onde, apesar da gente saber que não é nossa culpa a política não funcionar, mas você quer evitar estresse, desgastes. Você já liga o alerta, essa pessoa conhece, tem conhecimento da lei, você já acha que tem enquanto os outros não tem. (Assistente Social 14. Texto: Viagem a Petrópolis - Clarice Lispector).

Neste outro relato sobre os usuários do CRAS, esta assistente social, reconhece que existe um padrão e quando este se altera é um indicativo para maior atenção da equipe. Esta atenção vai desde a desconfiança de que o usuário por estar bem-vestido e com uma fala mais arrojada não precise realmente dos serviços e benefícios da Assistência Social, até o fato dele por ser mais esclarecido ser capaz de levar a outras instâncias um mal atendimento.

Todos esses exemplos citados pelos trabalhadores desvelam um perfil de usuários legítimos para o SUAS, demonstrando que as regras de acesso não precisam estar explícitas para todos, ela fica em um lugar que é prático porque antes foi internalizado as ideias de pobre merecedor.

A ideia de receber recursos por mérito, por ser um “bom pobre”, é muitas vezes disseminada para que se obtenha uma determinada conduta dessas pessoas. Evidentemente, uma conduta de obediência e submissão. Encontra-se, assim, um traço fundamental de um “bom” comportamento social: a capacidade de submissão. Submissão às condicionalidades dos programas de transferência de renda e aos mandamentos dos profissionais da assistência social. Esse fato revela-se de várias maneiras: a passividade, a aceitação das prescrições elementares, a obediência ao modelo oferecido (Freitas & Guareschi, 2014, p. 156).

De maneira nenhuma queremos afirmar que este movimento é plenamente consciente dos trabalhadores do SUAS. O que observamos pelas angústias relatadas nos grupos é o lugar ingrato que ocupam em uma política pública que não tem recursos suficientes para atender toda a demanda. Tal fato coloca os trabalhadores de linha de frente em uma postura de tentar fazer a gestão dos poucos recursos, tendo que escolher quem é o mais precarizado entre os pobres. São as regras não escritas, porém incorporadas como procedimento para garantir a quem mais precisa evidenciando a gestão da pobreza.

C. Os casos perdidos

“Quando você ajeita tudo eles não levam a sério, vê se ele se esforça, ela estava buscando essa autonomia dele correr atrás” (Assistente Social. 2 - Texto: Pai contra Mãe - Machado de Assis).

Esta afirmativa vem de uma trabalhadora de uma unidade de acolhimento institucional para a população de rua. Ela relatava sua frustração em relação as ações de busca por emprego para a população do abrigo. Relata todo o esforço da equipe da unidade em fazer a relação com a rede do território para encaminhar os usuários da unidade para capacitação e emprego e que nem sempre dá certo. Atribui-se assim aos usuários um comportamento de pouco esforço diante do investimento da equipe. Diante desta constatação ela informa que por vezes precisa dificultar um pouco, não fazer tudo, deixar o usuário correr atrás como uma forma de garantir o interesse.

Com toda certeza você tem um nível de desemprego enorme, mas se você fizer um estudo, você vai buscar quem são essas pessoas? A grande maioria não tem qualificação. Você passa no sinal e vê um rapaz de 25 anos vendendo biscoito, você olha para aquele rapaz e faz a análise. Estudou até que série? Ele sai dali de vender biscoito, ele vai fazer o que? Ou ele vai guardar carro ou trabalhar na lava jato ou ele vai montar uma barbearia na esquina. Eu não estou dizendo que isso seja menos profissional (Assistente Social. 12 - Texto: Zaíta esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

A trabalhadora de um CRAS aposta em uma análise diferente, observando a disputa do mercado de trabalho e a pouca qualificação e baixa escolaridade dos usuários da Assistência Social. Este deslocamento é importante porque analisa a inserção no trabalho formal como uma disputa, mas ao mesmo tempo não deixa de responsabilizar o usuário pela não escolarização.

De acordo como o IBGE¹²⁹, no primeiro trimestre de 2023 temos o número de (desocupados) em 9,4 milhões desempregados, chegando a um número de desalentados 3,9 milhões, que são pessoas que desistiram de buscar empregos diante das muitas recusas do mercado de trabalho. Os dados nacionais demonstram que a situação macroeconômica do Brasil não se tratando de uma solução individual, que dependa do esforço de cada usuário.

*Eu fiquei lendo e me lembrando de vários usuários, o **, que ficou com a gente tantos anos na assistência, você conheceu lá no Florestan. Eu lembro quando ele entrou, a gente se perguntava, muito jovem, foi logo no primeiro concurso quem atendia era eu e *** e a gente se perguntava, assim como um homem daquele bebia tanto. Mas ele bebia tanto, não era o cara que ficava bêbado, não, ele bebia e bebia e caia aqui e a gente tinha que vir arrastando. Eu, o **** e a ***, arrastando pelas pernas, assim, completamente degradado. E ele acordava às vezes envergonhado no dia seguinte, mas ele ia lá e fazia tudo de novo e o **, você lembra, né? Faleceu. Ele era um cara bonito, ele parecia um pouco com o Sérgio Reis, jovem, com os olhos claros, né? E com uma grana assim, dinheiro assim e ele ignorava tudo aquilo. Ele não falava do dinheiro da família de Icaraí. E seu ***** foi lá do Rio, um homem que tocava com a Elba Ramalho, idoso já, seu ***** e ele bebia até cair na Tijuca. O cara que teve uma vida assim de morar na Holanda*

¹²⁹ <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php#SnippetTab>>.

sabe de fazer turnês pela Europa, perdeu a família por conta do alcoolismo, e ele era do CREAS, eu era a técnica de referência dele e a gente tinha que ir a casa dele assim quase todos os dias praticamente. Só que eu não trabalho todo dia lá, trabalho três vezes na semana e aí numa dessas, eu folguei uma sexta-feira. Eu folguei uma sexta-feira e eu só fui vê-lo na outra semana e a gente encontrou ele morto, ele morreu de tanto beber. Ele bebeu, bebeu, bebeu até cair, convulsionou e morreu num quarto que morava ali na General Roca, lá em cima já próxima comunidade. Então eu li assim, realmente pensando nesses dois usuários que foram os usuários mais difíceis, assim que a gente teve, alcoolistas. No poema ele diz uma coisa que assim, o bêbado nunca perdoado. E de fato, assim, não sei se para vocês. O usuário de drogas, o que a gente chama, usuário de cocaína, ele causa um horror, né, causa pavor e o bêbado ele causa nojo. O bêbado causa um asco na gente. Assim ele desperta isso, porque ele se coloca meio, no lugar de filho o tempo inteiro, né de tutela. Então é isso, a gente dificilmente perdoa. O bêbado na assistência também. É muito difícil. A gente sabe que é uma doença. E tudo mais e tal, mas é alguma coisa que tem no mecanismo. É dessa dependência que eu já ouvi. A gente já conversou com as pessoas sobre isso, assim, bêbado causa na gente essa de querer distanciar, parece um visgo, sabe uma coisa meio pesada (Assistente Social. 15. - Texto: Poemas do Bukowski).

Esta exposição de casos de uma trabalhadora da linha de frente da proteção especial, deixa evidente um perfil muito recorrente deste nível de proteção, o alcoolista. Que é atendido, mas não necessariamente aceito pela equipe. Temos neste uma dupla demanda a de acolhimento institucional e a de saúde, nem sempre assim compreendido pelos usuários e pela equipe de referência. Normalmente os relatos deste perfil no grupo, estavam acompanhados de um pessimismo e naturalização de um fim trágico. Como casos perdidos.

D. Usuários como potenciais criminosos

Os textos da literatura utilizados nos grupos, mobilizaram muitas reflexões sobre raça e gênero em uma relação direta de reconhecimento de que são pretos, pobres e mulheres as maiores vítimas das desigualdades que acessam os serviços socioassistenciais.

Acho que tem uma coisa a mais aí, a Maria é uma mulher negra. Ela não é uma mulher que não foi assaltada, ela é negra, puta e safada. Então acho que, eu posso ser assaltada no ônibus, ou posso não ser assaltada se eu conhecer o assaltante, mas eu não sei se eu estaria no mesmo lugar da Maria. Eu não sei se alguém vai me apontar e me chamar de branca, puta e safada. (Psicóloga 2 - Texto: Maria - Conceição Evaristo).

Será que você sendo branca, você conheceria os assaltantes? É mais fácil uma mulher negra estar neste papel, de conhecer, não de cúmplice. Não que ela tivesse alguma relação com o assalto, com o planejado. (Assistente Social. 4 - Texto: Maria - Conceição Evaristo).

A gente falou que o público era majoritariamente feminino, é, e de 30 a 59, isso da proteção básica, que se a gente pensar que quem estava assaltando era um homem preto e muita um risco maior, porque ele nem consegue ser empregado doméstico, a função dele é o assalto. Ele é o público da alta complexidade, que está no Centro Pop que está nos abrigos. (Assistente Social. 16 - Texto: Maria - Conceição Evaristo).

Neste ponto do debate sobre o texto Maria, de Conceição Evaristo, duas trabalhadoras da linha de frente debatem o lugar da mulher preta na sociedade, partindo de um lugar de separação das cores e os lugares ocupados por essas diferenças. O debate se iniciou quando uma das participantes afirmou que todas as mulheres poderiam ser a personagem do conto, o que teve a discordância da psicóloga, que acredita que mesmo com as mesmas condições socioeconômicas, dificilmente ela, como uma mulher branca, seria agredida de forma coletiva como a personagem que é uma mulher preta. A assistente social que segue no diálogo acredita que a associação entre a cor e a relação com um ato criminoso é mais comum. Tal afirmativa aponta para uma visão difundida do senso comum enxergar nas cores o perigo e uma inserção ao crime.

Ressaltamos aqui a importância de debater o racismo na assistência social, especialmente por sua expressão estrutural no Brasil, que considerando a formação do Estado escravocrata, se mantém ativo no cotidiano das instituições.

O racismo estrutural corresponde a um sistema de opressão cuja ação transcende a mera formatação das instituições, eis que perpassa desde a apreensão estética até todo e qualquer espaço nos âmbitos público e privado, haja vista ser estruturante das relações sociais e, portanto, estar na configuração da sociedade, sendo por ela naturalizado. Por corresponder a uma estrutura, é fundamental destacar que o racismo não está apenas no plano da consciência – a estrutura é intrínseca ao inconsciente. Ele transcende o âmbito institucional, pois está na essência da sociedade e, assim, é apropriado para manter, reproduzir e recriar desigualdades e privilégios, revelando-se como mecanismo colocado para perpetuar o atual estado das coisas (Bersani, 2018 p. 193).

Como já trabalhado no capítulo anterior o debate sobre gênero e raça é caro à Assistência Social, porém pouco trabalhado, o que leva a intervenções baseadas no senso comum e a práticas explicitamente racistas.

Eu acho que quem trabalha na assistência, são esses os corpos que aparecem lá. São essas existências pretas que a gente vê que é possível ficar na rua, independente de desejo. A gente entende que eles podem até deixar de existir, então esses corpos eles podem ser tratados de qualquer jeito, eles podem inclusive ser eliminados. Então eu lembro que uma vez, logo que eu cheguei na assistência, tinha morrido alguém que era do Centro Pop. E eu estava vendo a mobilização da equipe por aquela pessoa que tinha morrido e foi uma das primeiras vezes que eu vi alguém da rua e as pessoas sentindo falta e falando sobre isso. E eu sempre vi a sociedade, ninguém chora por eles. Qual é a dor que

nos faz chorar? Quais os corpos que a gente reivindica? Isso me chamou muito atenção quando eu cheguei aqui. Eu acho que este texto mostra muito da nossa realidade (Pedagoga. 2 Texto: Maria - Conceição Evaristo).

Esta declaração informa o reconhecimento deste público como perfil da Assistência Social, ao mesmo tempo que revela que a mobilização era dos pares e dos que atendiam diretamente este usuário. Não existindo ação específica na organização e gestão dos serviços socioassistenciais do município para este público. “O usuário já falou isso para mim que foi bem esculachado porque fulano falou que tinha que vir assim para poder ganhar o benefício”. (Assistente Social. 14 Texto: Viagem a Petrópolis – Clarice Lispector).

Nesta outra afirmação, o próprio usuário reconhece a seleção realizada pelas unidades do SUAS baseada em estereótipos da pobreza para acesso a benefícios.

A cultura conservadora tão presente no cotidiano não apenas da assistência social, mas impregnada nas relações sociais, mascara e dificulta as rupturas necessárias com práticas autoritárias, tuteladoras e clientelistas que inviabilizam a percepção desses sujeitos como protagonistas e os sedimenta na condição de subalternidade. Essa condição atribuída aos demandatários (as) da assistência social é também uma característica da própria Política de Assistência Social. Condição esta, que constitui também um desafio no sentido de deslocar a assistência social desse “lugar” de política secundária, de política menor, caracterizada pela execução da ajuda, destinada ao alívio da pobreza para o lugar da política pública, afiançadora de direitos sociais, constitutiva da Seguridade Social (Araujo, 2019, p. 11).

Diante das declarações, existe um reconhecimento do que seria o perfil da Assistência Social, que pouco se relaciona com a definição abrangente de que a Assistência Social é para quem dela necessitar. Porém também identificamos que existem fissuras neste reconhecimento institucionalizado do usuário, quando é possível de fato construir espaços de expressão dos usuários.

Acreditamos que os atendimentos dos usuários nos espaços institucionais da Assistência Social, poderiam produzir um lugar para esta fala que não seja só interpretada e mediada pelos trabalhadores sociais. É talvez preciso pensar em criar espaços onde sua fala seja ouvida sem mediação ou tradução, conforme nos alertou Spivack (2010).

Sim, como é que a gente faz para a gente acreditar nisso também. Se a gente acredita, a gente consegue apostar junto com o usuário. Eu posso só dizer que vai dar tudo certo. Como a gente vai construir o caminho. A gente também precisa se nutrir dessa esperança. Ser mais inventivo. Claro que a gente não vai inventar a roda, mas como a gente pode trilhar caminhos junto com o outro. Porque se ele tem potência, a gente precisa ter esta potência também (Psicóloga. 2- Texto: Incapazes de sonhar - Bukowski).

4.3. Acolhimento

Do latim *accolligere*, “recolher, receber, retirar”¹³⁰, acolher atualmente no senso comum significa receber alguém ou aceitar uma opinião ou sugestão. Na Assistência Social se configura como uma atividade entre trabalhadores sociais e usuários, podendo ser realizada de forma individualizada ou coletiva, com grupos de usuários.

A. Acolhimento como ato de bem receber

Uma definição recorrente nos grupos da pesquisa de campo sobre acolhimento foi sua relação com a recepção das unidades e como ação do primeiro atendimento ao usuário.

Acolhimento é receber as pessoas em qualquer lugar e situação, olhar gestos e ações possíveis naquele momento (Assistente Social. 10 - Texto: Quantos filhos Natalina teve - Conceição Evaristo).

Acolhimento é o momento em que o técnico deve permitir ao usuário falar de si, sem medo e sem julgamentos, é o tempo que o usuário tem que é todo dele (Assistente Social. 6 - Texto: Quantos filhos Natalina teve - Conceição Evaristo).

Receber o usuário. Ouvir sem julgamento e no caso, seria por toda a equipe. Acolhida é o ato de receber, ainda que não se consiga dar algum retorno. Ela não, ela não conseguiu, a coisa que ela queria não tem uma resposta, mas, se sentou ali e ouviu, então para mim acolhida isso (Assistente Social. 13 - Texto: Zaíta esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

Acolhimento seria receber usuário sua família no equipamento da assistência social, orientando sobre o papel do profissional e do serviço para a comunidade (Assistente Social. 14 - Texto: Zaíta esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

Acolhimento eu coloquei também que tem relação com a forma como que a gente recebe, todos os tipos de usuários que vem em busca do nosso serviço é, eu acho que a noção de acolhimento ela passa por uma ideia subjetiva, que para a gente pode estar sendo uma forma de acolhimento, mas para o usuário, o que ele entende enquanto ser acolhido. Eu acho que isso passa por uma noção subjetiva, porque a forma como a gente vai receber essas pessoas. Aí na assistência, as pessoas já chegam lá muito., já passaram por várias situações em todos os lugares, então elas chegam um pouco alteradas, desacreditada. Então eu acho que o acolhimento seria isso, um primeiro momento do contato da gente com esses sujeitos que chegam lá e de que forma a gente recebe (Assistente Social. 17 - Texto: Aqueles que abandonam Omelas - Úrsula K. Guin.).

¹³⁰ <<https://www.dicio.com.br>>.

Na medida em que interpretam este acolhimento como recepção e um espaço de atenção exclusiva para o usuário apresentar sua demanda, foi unânime nos profissionais o reconhecimento de que tal ação não é possível na Assistência Social local. Entre as razões está o volume de atendimentos e os poucos profissionais nas unidades, a estrutura dos equipamentos que não permitem a privacidade do usuário e a falta de qualificação dos profissionais de ensino médio que ocupam a função de recepção e auxiliares administrativos, estes em sua maioria vindos de vínculos precários, sem experiência e com claras relações político partidárias no município.

Em contraponto a recepção da unidade, uma outra interpretação do acolhimento como encontro pode ser diferente em uma abordagem a partir do espaço do usuário, em que o trabalhador do SUAS será recepcionado pela população. Esta interpretação do acolhimento como encontro foi sugerida exclusivamente por profissionais que tinham por prática a busca ativa e a abordagem nas ruas.

Quando a gente está trabalhando no território, e aí o que a gente tem visto nas cenas de uso, a gente está até pensando e problematizando o que é isso. Porque cenas de uso, que eram as antigas cracolândia, e hoje o que a gente observa é que são espaços de socialização. As pessoas não vão lá só para usar. Naquele espaço, estão as pessoas que não acessam o serviço e que não estão ali só para usar. Então além das pessoas que fazem uso, a gente atende os traficantes, os assaltantes, as pessoas que foram privadas de liberdade e que estão de tornozeleira que não conseguem acessar outros espaços. Pessoas que vão nos outros serviços de assistência e dizem que não são bem recebidas lá. Porque são pessoas que roubaram, mataram, batem em alguém, então ao mesmo tempo que a gente fala de acolhimento, precisa pensar nas barreiras de acesso que a gente constrói. e eu fiquei pensando muito também nesta questão do afeto. Nesse espaço de afetação que a gente cria. Porque a gente determinou quem é a pessoa que a gente vai sentir medo, que a gente vai sentir raiva e que a gente vai julgar antes mesmo de ouvir e quem é possível a gente ter solidariedade, ter compaixão, que não são essas pessoas. Quando a gente chega nesta cena, é um tapa na cara. Tem uma diferença de quando o usuário chega nos serviços, e ele sabe o que a gente quer ouvir a partir dos nossos valores. A gente oferece CAPSI, escolarização, emprego e eles dizem que querem tudo, porque eles sabem que é isso que a gente quer ouvir. Quando a gente vai até o território, a gente está entrando em um espaço que é deles, não é só o espaço em que eles estão usando e não dá para esconder. É um espaço em que eles criam, as regras são deles ali, a gente que precisa respeitar. Então a gente pergunta: Você quer ir para o CAPS? Não! Você quer documentação? Não Você quer ter acesso? Não Você quer conversar? Não Você quer beber água? Não! Você quer preservativo? Nem uso. Então assim, quando a gente vai criando outras coisas, é aquilo que eu falei no início, vai gerando desse encontro um estranhamento dos nossos valores. Por que a gente fica repetindo que a solução para população em situação de rua é o acolhimento? (Psicóloga. 2).

A experiência desta trabalhadora do SUAS, expressa uma outra perspectiva de acolhimento que escapa das orientações padronizadas e revela

uma necessidade de revisão de nossas concepções sobre a população em situação de rua. Quando defendemos aqui que é possível nas fissuras deste sistema, novas narrativas e práticas de políticas públicas, podemos citar a experiência municipal que nasce em 2020 e se oficializa em 2021, a criação da equipe de Referência para Álcool e Outras Drogas do SUAS Niterói ERAD – SUAS – Niterói¹³¹. A jovem equipe recém concursada amadurece suas atividades a partir de sua primeira inserção institucional no Centro Pop e das referências e vinculação com os usuários expande sua atuação e perspectiva. A compreensão deste pequeno grupo de profissionais sobre o cuidado e acolhimento desta população sem necessariamente ter como fim o acolhimento institucional ou a aceitação das regras de acesso a serviços oficiais faz um deslocamento, que compreendemos como o espaço de organizar as ações a partir dos usuários e da ocupação de determinados territórios públicos. Acreditamos que esta experiência potente, foi pouco compreendida por trabalhadores e gestores que no caminho exclusivo das cartilhas e cadernos de orientação do governo federal como única possibilidade de organização dos serviços socioassistenciais, abrem mão de pensar e executar outras formas de realizar o SUAS.

[...] no nível mais propriamente operacional dos serviços ofertados, o conhecimento crítico e reflexivo acerca do emprego de noções complementares, utilizadas para operacionalização da política e gradação de níveis de proteção, também pode fazer expressiva diferença. Elementos referenciais como fragilidade de vínculos familiares e comunitários – relacionados como situações características de risco –, pelo que possuem de imprecisão, deixam brechas para se problematizar especificidades culturais e locais, como modos distintos de sociabilidade. Exemplo clássico reside em formas de vinculação e proteção recíproca desenvolvidas por grupos de pessoas em situação de rua que, via de regra, são classificadas como expressões inequívocas de fragilidade (Oliveira; Paiva & Senna, 2022, p. 11).

Oliveira, Paiva e Senna (2022), acenam para esta possibilidade de que as imprecisões dos termos vulnerabilidade e risco possibilitem na implementação outras leituras que revelem outras possibilidades relacionais como apontado no relato na trabalhadora do SUAS sobre os espaços públicos como espaços de socialização da população em situação de rua, em uma perspectiva que ultrapassa a leitura negativa desses espaços.

¹³¹ D. O. Municipal de 26/10/2023. p. 3. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/wp-content/uploads/do/2021/10_Out/26.pdf>.

B. Acolhimento como a arte e disponibilidade do encontro

As definições sobre acolhimento e escuta qualificada também sofrem variações de interpretação de acordo com a formação acadêmica, ainda que os profissionais atuem na mesma unidade e serviço. Menos para os profissionais do serviço social e mais para a pedagogia e psicologia, o acolhimento é observado como encontro com o outro e afetos resultantes deste encontro. Esses profissionais durante os grupos colocaram em pauta as concepções dos manuais do SUAS de uma forma geral ao apresentarem outros elementos para a interpretação dos usuários e suas demandas.

[...] disponibilidade para o encontro com o outro, aí que fico pensando se a gente fica nesse ideal da neutralidade, a gente acaba caindo num lugar muito técnico. O que garante a gente certa neutralidade, seria executar as técnicas e isso é impossível. Assim como a gente estar ali para ouvir o que é o sofrimento do outro, o que é a potencialidade do outro, o nosso sofrimento e potência vão estar ali naquele encontro também. Então eu acho que esta disponibilidade, essa possibilidade não é estar ali para ouvir a história do outro a partir do nosso lugar. Mas a partir da história do outro, estranhamos as nossas próprias histórias e trajetórias. Eu pensei um pouco nisso, o acolhimento como disponibilidade, deste encontro (Psicóloga. 2).

*Não consegui pensar em acolhimento só de forma técnica, assim como o acolhimento no espaço de trabalho. A primeira reação foi ser acolhida para mim? Aí eu pensei em você chegar no lugar e consegue não estar sozinha, ter o encontro e o pertencimento. Acolher é se sentir pertencente, mesmo que seja naquele momento do atendimento. É também o espaço de reconhecimento, de não se ver nu. Acho que quando a gente acolhe, a gente vê, enxerga o outro, então este espaço de reconhecimento da outra pessoa. Gostei do que a **** falou de se colocar disponível, da abertura e da circularidade. Porque no primeiro momento eu pensei que tanto a acolhida como a escuta numa forma muito unilateral, daquele que vem e daquele que recebe. Mas é um encontro, uma construção. Ainda que eu escute outra pessoa, isso também vai me impactar. e isso que a gente chama de devolução é uma construção que já é coletiva, porque quando a outra pessoa chega e me afeta de alguma forma, o que eu construo é coletivo e circular. E não deixei de pensar o acolhimento, mesmo institucional como um espaço de afeto, e aí afeto no sentido mais revolucionário da palavra. O que é num mundo como o nosso, num mundo de morte, não afeto, a gente possa ter afeto e se sentir afetado? É sobretudo um ato de respeito, ao dar visibilidade, visibilidade no sentido de tornar a outra pessoa visível, em todas as circunstâncias é também um ato de respeito ao acolhimento e a escuta (Pedagoga. 2).*

Acreditamos que esta disponibilidade para compreender o acolhimento sob perspectivas, ditas por eles como menos técnicas, tem uma razão da sua vinculação não tão direta ao processo de apropriação do SUAS como espaço privilegiado de atuação como no caso do Serviço Social. Um dos pontos de atenção desta pesquisa para inspiração de futuros trabalhos de continuidade é esta características, que podem levar a uma crítica ao SUAS e expandir as

possibilidades de mudança em sua organização atual. Ainda que nos limites de uma política setorial no sistema capitalista, que esta expansão da crítica possa levar a outras formas de leitura da realidade para outras intervenções possíveis.

Esta perspectiva do acolhimento como disponibilidade para o encontro, também coloca a ação desvinculada de um local específico, o que é defendido por Vasconcelos (2015).

Não é um espaço ou um local, mas uma postura ética, não pressupõe hora ou profissional específico para fazê-lo, implica compartilhamento de saberes, necessidades, possibilidades, angústias e invenções. Desse modo é que o diferenciamos de triagem, pois ele não se constitui como uma etapa do processo, mas como ação que deve ocorrer em todos os locais e momentos do serviço (Vasconcelos, 2015, p. 308 NR-294).

C. Acolhimento como cuidado

Ao abordar ainda o acolhimento como ação contínua e metodologicamente referenciada alguns profissionais, apelam para um conceito de cuidado que consideram sinônimo. Neste aspecto observamos uma atribuição da atividade acolhimento como portadora de uma idealização da Assistência Social como uma dimensão do cuidado como especificidade desta política pública.

Um acolhimento, eu acho que, principalmente ele deve propiciar justamente o momento de escuta, de atenção. Poder proporcionar uma situação em que você vai dar uma atenção maior não é uma coisa imediata, né? O momento pressupõe algo a mais. É um cuidado. Cuidado também é um conceito muito importante ao acolher. E a assistência, não é? a assistência necessária. Para aquela situação ali que a gente está lidando naquele momento, de forma geral (Assistente Social. 18 - Texto: Aqueles que abandonam Omelas - Úrsula K. Guin.).

Se a gente tiver esta perspectiva de acolhimento que a gente trabalha e eu não falo nem que seja só culpa dos profissionais. Mas a realidade aqui, hoje neste tempo para assistência social, vive, esse acolhimento, esse cuidado, que a gente entende que o usuário merece, a gente também não consegue. (Assistente Social. 17 - Texto: Aqueles que abandonam Omelas - Úrsula K. Guin.).

Segundo Faleiros (2013) o cuidado pode ser apreendido de duas formas, a primeira da esfera privada, como apoio e ajuda, especialmente vinculado ao trabalho feminino não remunerado, mas também pode ser compreendido como parte das relações de poder, que no contexto da sociedade capitalista se expressa em descuido e abandono.

Nesse sentido, o cuidado passa a ser considerado, paradoxalmente, como um valor político e não apenas moral. Exige que se retire as mulheres e os pobres da relação de inferioridade, conforme valores morais de deveres e obrigações, para a construção de relações políticas na esfera do direito universal e da equidade e da ressignificação das relações humanas. Está pressuposto, nessa perspectiva, que o fundamento do cuidado são os direitos humanos, como norma universal da dignidade do ser humano. Ele se expressa no sistema de proteção social. Por exemplo, o sistema de assistência social deve se estruturar para a efetivação desses direitos, resultantes de pactos políticos, de leis e de normas, segundo a correlação de forças da sociedade organizadas na superestrutura jurídico-política no Estado de direito, configurando a cidadania protegida (Faleiros, 2013, p. 85).

Identificamos na perspectiva materialista do autor um conceito de cuidado fundado na ética que se expressa nas relações entre os seres e que pressupõe o reconhecimento das desigualdades de acesso. A profissional que associou o acolhimento ao cuidado amplia o entendimento de que a ação de acolhida deve ser mediada por um cuidado que reconhece a singularidade dos usuários, mas que compreendem uma origem em comum as demandas apresentadas como parte do descuido da realidade socioeconômica imposta pelo sistema vigente, no que Faleiros denomina como cuidado político crítico.

O cuidado político e crítico inscreve-se numa perspectiva de ressignificação do sujeito e da estrutura na Co construção da relação democrática e cidadã entre profissional e público atendido. Não se tratando de mais uma ilusão da mediocridade do atendimento e do individualismo, mas de um processo que precisa estar articulado às condições e às estratégias objetivas de fortalecimento da ética, da crítica e da mudança, valorizando as expressões dos sujeitos em relação à garantia de seus direitos (Faleiros, 2013, p. 89).

4.4. Escuta qualificada

[...] a escuta qualificada, coloquei como dar atenção ao usuário, compreendendo e identificando as demandas, já relacionando com as possíveis respostas então, para além do acolhimento, e deste instrumento escuta qualificada, é você entender que aquele problema pode não ser o seu serviço, mas já identificar para onde ele pode ir, o que você pode fazer. Então não é só ouvir, é escutar com qualidade porque a gente é um profissional de nível superior e vai identificar as demandas do usuário para agir (Assistente Social. 16 - Texto: Aqueles que abandonam Omelas - Úrsula K. Guin.).

Entre as atividades a serem desenvolvidas nas unidades socioassistenciais de acordo com as orientações federais figura a escuta qualificada como identificamos no levantamento do capítulo anterior. De acordo com nossa interpretação isso implica em momentos de atendimentos individualizados e/ou coletivos aos usuários. Não existe nada de errado nas atividades como escuta, entrevistas, palestras e grupos, esta tese não ocupa o

lugar de questionar as atividades operacionais, e sim problematizar sua possível utilização enquanto atividade planejada para um determinado fim, ou seja, o desvelamento da realidade concreta e não percebida na imediatez das demandas explícitas. Sendo assim, compreender o que os trabalhadores do SUAS interpretam da escuta qualificada para além de uma atividade imposta nos manuais dos serviços socioassistenciais pode proporcionar algumas pistas.

A. Escuta qualificada como atividade pré encaminhamentos

Parte dos profissionais compreendem a escuta qualificada como atividade importante para desvendar as demandas dos usuários e realizar com assertividade os encaminhamentos necessários.

No meu entendimento escuta qualificada e acolhimento caminham juntos, acolher é saber ouvir também, se colocar no lugar do outro, ter empatia e escuta qualificada nada mais é do que saber ouvir para saber direcionar, se você não ouve a pessoa, não escuta, não se disponibiliza, não vai saber para onde direcionar, o que você fazer. Então os dois caminham juntos, a escuta e o acolhimento. Se você não tiver uma escuta qualificada, uma empatia, se colocar no lugar do próximo, você não vai direcionar. Você escuta e direciona (Assistente Social. 9 - Texto: Quantos filhos Natalina teve - Conceição Evaristo).

A escuta seria possibilitar ao usuário expressar suas necessidades, desejos e dúvidas e os problemas que o aflige e após isso direcionar e apresentar caminhos para a intervenção profissional, ainda que não tenha uma solução imediata (Assistente Social. 14 - Texto: Zaita esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

É atender, escutando além do que ele traz como demanda explícita. O que a gente pode entender como demanda implícita e pensarmos também em procedimentos técnicos adequados (Psicóloga. 1).

Ao compreender a escuta qualificada como fundamental para o que se segue de intervenção com os usuários, a maior parte dos trabalhadores da pesquisa apontaram a entrevista de primeiro atendimento como o espaço ideal para a realização da escuta qualificada. Privilegiando uma relação direta entre usuário e equipe de referência para identificação das demandas. O risco deste entendimento é a individualização das questões apresentadas.

Ressaltamos aqui também o fato de que o primeiro contato do usuário em uma unidade socioassistencial é com o profissional da recepção, espaço geralmente ocupado por trabalhadores de nível médio, que ao ouvir o usuário fará os primeiros encaminhamentos para seu atendimento pelos técnicos de referência dos serviços. Não sendo, portanto, a escuta deste usuário, incluindo

os aspectos privados de sua vida, uma exclusividade dos profissionais de nível superior. O que mais uma vez nos leva a pensar sobre os desafios da educação permanente como fundamental para todos os trabalhadores do SUAS.

Um outro aspecto que chama atenção, neste entendimento da escuta qualificada como ação para encaminhamentos, é a priorização do atendimento e acompanhamento de forma particularizada. Apesar de existir recomendações para o trabalho em grupo no principal serviço do CRAS, o PAIF em todo Brasil vem seguindo a lógica do atendimento particularizado. Os CRAS dos municípios do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, dos 450 que mantém atualizado o Registro Mensal de Atendimento (RMA), registraram no ano de 2022¹³², 99.676 famílias em acompanhamento no PAIF, resultando deste acompanhamento 280.304 atendimentos particularizados e apenas 10.353 atendimentos em grupos.

Acreditamos que esta constatação merece uma análise mais apurada sobre as estratégias de execução dos serviços socioassistenciais tipificados, considerando a possibilidade de ações que considerem as demandas apresentadas de forma particularizadas pelas famílias como demandas comuns ao conjunto de famílias empobrecidas com os agravantes das especificidades de cada território.

B. A idealização da escuta qualificada

Ainda que os profissionais que participaram dos grupos tenham informado a dificuldade e a ausência de uma definição sobre o conceito de escuta qualificada, quando expressam suas ideias do que poderia ser, o fazem supervalorizando esta atividade como se este fosse o caminho para a qualidade dos serviços como um todo. Colocando como algo a mais além de ouvir.

Escuta qualificada eu defini como ouvir para além do que está sendo falado e ficar atenta aos sinais que surgem nas entrelinhas. (Assistente Social. 1).

Escuta atenta, disponível que esteja ali sem julgamentos, que está ali para conhecer, não necessariamente investigar. Acho que tem isso um pouco deste lugar também, vou ouvir para investigar para saber que história é esta, o que é isso. Não é este o nosso trabalho. Nosso trabalho não é investigativo, mas acho que de compreensão e de possibilidade de surgir histórias que não tem lugar em outros espaços (Psicóloga. 2).

¹³² Dados públicos, sistematizados pela SAGI/MDS. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/auth/index.php>>.

Escuta qualificada eu escrevi que é escutar para além do que os ouvidos escutam, é conseguir traduzir em palavras, é o respeito e reconhecimento das fragilidades e o reconhecimento de potencialidade (Assistente Social. 5 - Texto: Quantos filhos Natalina teve - Conceição Evaristo).

Escuta qualificada deve proporcionar ao acolhido, uma direção, orientação para busca de concretizar objetivos de vida (Assistente Social. 6 - Texto: Quantos filhos Natalina teve - Conceição Evaristo).

A escuta qualificada, eu acho que, sobretudo, é quando você não se atém apenas a questão de você ouvir, é você tentar compreender também aquilo que você está escutando. É você ir também um pouco além daquilo que você está ouvindo. É, e você tenta entender o que o outro está te transmitindo. Você dá uma atenção maior. Não é simplesmente você ouvir por ouvir. É também muito associada à questão do cuidado. Tem essa preocupação, de dar atenção em você também está junto com isso, você também está dando uma assistência maior e um cuidado maior (Assistente Social. 18. - Texto: Aqueles que abandonam Omelas - Úrsula K. Guin.).

Eu concordo com você, que deveria ser algo assim, é real assim acontecer essa escuta qualificada, mas assim, pela minha experiência assim de trabalho, eu percebo que não é. Então a gente se depara com várias situações, assim, onde a gente pode perceber que alguns profissionais não consideram. Não atuam nessa perspectiva de uma escuta qualificada. Então, assim, porque eu vejo assim muitas vezes, trabalho com um imediato mesmo. É sem ter essa preocupação que eu acho que deveria sim, ser de fato algo assim fundamental, no processo de trabalho, onde a gente, desenvolve, executa uma política pública, que lida com a população que de fato, precisa ter nessa escuta qualificada. Mas não é uma realidade (Assistente Social. 18. - Texto: Aqueles que abandonam Omelas - Úrsula K. Guin.).

O ponto de atenção a essa supervalorização da escuta é o que se produz, em parte, dos sentidos atribuídos pelos trabalhadores, a escuta é fundamental e deve ser possível por ela avaliar a situação para encaminhar/direcionar/resolver a vida do usuário. Entretanto, não existem soluções mágicas para as demandas complexas que se apresentam nas unidades socioassistenciais. A instrumentalidade expressa em entrevistas, relatórios, visitas domiciliares, visitas institucionais, reuniões, estudo social são todas permeadas de escuta. A ideia que se percebe nesta supervalorização da escuta e sua idealização como momento único pode desmobilizar a atenção da dinamicidade da vida dos usuários.

C. A predefinição das demandas

Um dos impactos de trabalhar com textos literários, que em sua maior parte não eram conhecidos pelos participantes, foi proporcionar o exercício da leitura dos contos. Com a leitura compartilhada, todos precisavam ler e ouvir em diferentes tons a continuidade da estória. E em muitos momentos foi preciso

retomar o conto quando se começava a definir as intervenções e interpretações diferentes.

Eu acho que é isso mesmo, colocar sempre a perspectiva do outro, escutar de verdade. A gente atende dando resposta que o outro nem perguntou (Assistente Social. 2).

Isso me lembra a história de um usuário lá no abrigo que ficou preso quarenta anos e ninguém da equipe sabia. E até que teve uma confusão no abrigo, ele era idoso e precisava ser transferido para a ILPI. E ele ficou muito nervoso porque não queria ir para o outro abrigo, e ninguém conseguia entender o motivo. Ele fugiu no dia da transferência dele para a ILPI e depois explicou que ninguém perguntou a ele se ele queria ir. A equipe não sabia o que fazer, porque parecia a melhor situação, ele ia para a ILPI mais organizada do município. Ficou todo mundo sem graça. Até hoje, toda vez que eu atendo eu fico mais atenta ao que o usuário quer dizer (Assistente Social. 1).

Um dos momentos mais emblemáticos foi quando em um dos grupos em que utilizamos o conto Maria, da autora Conceição Evaristo, as interpretações sobre seu ex-companheiro e assaltante dominaram o tema. No entanto o conto não oferece muitas informações sobre este personagem, o que fez com que os trabalhadores sociais acrescentassem elementos a partir do perfil que acreditavam ser comum a este sujeito.

Eu fui ler novamente este texto para ver se ele usava drogas, mas eu não achei, porque que a gente está achando que ele está usando alguma droga e não fala, e porque a gente está achando que ele usa. Eu devo ter perdido a fala. Não fala também que era preto. Não fala no texto que ele é preto, o texto fala da cor da Maria. Mas a gente já está o tempo todo aqui é um homem negro que é usuário e vai criando várias histórias aqui. E a gente está falando de escuta qualificada, de um olhar qualificado, mas como a gente vai montando isso. Como a gente faz, mas como a gente precisa tomar cuidado com os enredos que a gente constrói. Como a gente vai manipulando essas histórias que são inexistentes. Em nenhum momento esta história que inventamos sobre o assaltante aparece aqui (Pedagoga. 2 Texto: Maria - Conceição Evaristo).

Utilizamos o mesmo texto com outro grupo e o resultado se repetiu, ou seja, ouvimos somente parte da história, e intuimos seu contexto e talvez continuidade. No primeiro grupo a profissional da pedagogia chamou atenção para o fato, no segundo grupo, nenhum dos trabalhadores presentes se atentou para esta interpretação equivocada. Abordamos com os dois grupos as razões desta ação e a resposta foi que as histórias ouvidas pelos usuários são muito próximas e acabam que parte delas são ouvidas no automático ou a partir de intuições.

Sendo assim, ainda que nas atividades com famílias as ações individualizadas como entrevistas, atendimentos particularizados e visitas

domiciliares sejam as mais utilizadas pelos serviços nos CRAS e CREAS, isso não significa uma real particularidade da atenção dos trabalhadores sociais.

Eu acho que a gente faz por acaso. Às vezes a gente não consegue, é atropelado. Acho que a gente falou sobre isso antes aqui, da gente escutar coisas que são insuportáveis. Aí a gente não vai escutar. Então tem uma questão logística, que já tem uma dificuldade de você desenvolver um trabalho que seja um trabalho qualificado. E a escuta qualificada estaria ali também. Acho que tem uma coisa que é suportável para cada pessoa e aí porque é insuportável que a gente não vai fazer. acho que isso é algo para ser cuidado dentro da própria lógica do trabalho, com espaços que torne aquilo menos doloroso. São pessoas que não são capacitadas, acho que grande parte dos trabalhadores não estão capacitados, não porque não possam. Você está fazendo sua pesquisa em Niterói, então eu posso falar sobre isso. As pessoas não estão aqui para exercer um bom trabalho. É verdade para a maioria das pessoas. Porque não é fazendo um bom trabalho que vai garantir a manutenção do emprego delas, então não tem espaço de capacitação e motivação para que isso aconteça. Então eu acho que às vezes a gente faz ao acaso, aconteceu de fazer. Pode ser que a gente consiga construir alguns espaços, mas é isso, parece que é sempre nas linhas de fuga, não é instituído. Assim a gente acaba normalizando quando a gente fala, aqui tem uma escuta qualificada e quando você vai ver, é só preencher papel e encaminhar, sem nem saber o que é. Mas não se problematiza o que é esta escuta. O que a gente faz? Acho que no geral a gente tem feito muito isso, preenchido papel e encaminhado. Sem nem saber o que essas pessoas têm para dizer de fato. Estou pessimista (Psicóloga. 2- último encontro do grupo).

D. O tempo e o espaço adequado para a escuta qualificada

Assim como foi muito frequente a interpretação de acolhimento como ação de bem recepcionar, a escuta qualificada também foi abordada pela premissa de ser realizada dentro de um espaço físico adequado, normalmente se referindo a estrutura para privacidade do usuário, e de um tempo sem atropelos de uma agenda com fila na porta da unidade para que a escuta fosse garantida.

Acho que escuta também prescinde de tempo, fiquei pensando sobre isso, não dá para você preencher o papel e responder às demandas do fluxo, naquela coisa mais automática. Fica mais difícil você se entregar para a escuta do outro. A gente escuta já respondendo. Na verdade, a gente acaba falando pelo outro, então tem essas questões: tempo, espaço. Uma reflexão mais aprofundada, e isso, um devaneio, nem sei se existe um referencial teórico sobre escuta qualificada (Pedagoga.1 - último encontro do grupo).

Quando eu ouço falar nessa questão da escuta qualificada, o que eu penso? Eu penso que é uma escuta feita por um profissional que além da que te ouvir, ele vai interpretar e ele vai te direcionar para uma, sei lá possível solução ou enfim. Ultimamente não está tendo, não temos tempo nem de beber água. Então para mim essas duas questões aqui, essas, tanto a triagem, quanto escuta nesse momento, desde 2020 para cá na assistência ela não existe onde eu trabalho. Pode ser que tenha algum colega no outro equipamento que consiga fazer, lá no CRAS Centro não (Assistente Social.12 - Texto: Zaíta esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

Ao considerar este tempo necessário para a escuta, os trabalhadores abordaram principalmente ao número elevado de demandas diárias, acrescidos de demandas espontâneas dos últimos anos em busca de benefícios de transferência de renda. Sobre o espaço físico, a precariedade das instalações das unidades socioassistenciais foi uma constante em todos os grupos. A falta de investimento em imóveis adequados pela gestão municipal, justificada pelos poucos recursos destinados ao orçamento destinado a Assistência Social, tem caracterizado espaços improvisados que não garantem espaços dignos ao trabalhador e em consequência aos usuários desta política pública.

Para finalizar estas interpretações sobre escuta qualificada, o desenvolvimento das reflexões ao longo dos encontros, promoveu revisões das primeiras impressões dos trabalhadores sobre esses dois conceitos. Inclusive o questionamento se eram reais ou apenas abstrações das normativas orientadoras.

E aí, em relação à escuta qualificada, é, esse é um termo que eu não costumo usar, eu não tenho uma opinião formada em relação a esse conceito. Eu penso que a partir do momento que a gente tem uma formação e vai para diferentes espaços de trabalho, a gente vai tentar articular, né? Em diferentes formas de atender aquilo que a gente foi acumulando, apesar de a gente ter uma formação muito genérica. Acho que a qualidade do serviço prestado, seria em todos os âmbitos. Só que a gente está atendendo. Então, uma escuta com qualidade? Isso aí já deveria ser um pressuposto para todos, vai oferecer escuta a toda população (Assistente Social. 17 - Texto: Aqueles que abandonam Omelas - Úrsula K. Guin.).

Então eu acho que nesta escuta qualificada está faltando um pouco de escuta mesmo. Não só com o outro, mas para a gente enquanto profissional, depois de um atendimento e antes dele, entender ali os pormenores e problematizar e refletir. Talvez se a gente tivesse mais espaço, de troca, como uma supervisão, seria melhor debatido. Mesmo que não fossem casos específicos, mas debates gerais, para o profissional ia ajudar bastante. Não ia ser obviamente a solução, mas acho que a gente fala mais sobre a escuta qualificada do que realmente faz. Mesmo que a gente tente, que a gente faça este exercício de tentar apreender o que está posto, nem sempre é possível. Por vários motivos, por situações que a gente trabalha por uma realidade muito mutável, a gente trabalha com o outro e o outro muda o tempo inteiro. Então se a gente não está disposto a receber aquilo, como fica? Como é este atendimento? Essa escuta deve ser contínua. Num primeiro momento, quando esta pessoa chega. Opa! Agora é o momento da escuta qualificada para eu conhecer este sujeito e entender o que ele traz. E eu vou percebendo que a partir do momento que a gente tem este convívio isso acaba diluindo um pouco nos atendimentos. Porque eu já entendi de maneira geral, agora só os pormenores, não preciso me atentar tanto. Mas a escuta qualificada é o exercício do que qualquer outra coisa é necessária, mas o que eu vou qualificar? Qual é o padrão desta escuta? O que de fato eu preciso me atentar? E acho que é muito isso, muito mais que ouvir o outro é entender que ele está em constante movimento (Assistente Social. 4 - último encontro do grupo).

Os trabalhadores sociais reconheceram uma necessidade de também serem ouvidos, na Assistência Social não é comum as equipes contarem com supervisão, e com espaços com muita verticalidade nas relações com o tipo de demanda que atendem agravam riscos à saúde mental. Muitos relatos mais diretos de experiências de adoecimentos como estresse, ansiedade, depressão foram extraídos desta exposição em respeito a identidade de cada um dos participantes. Porém chama atenção a quantidade de casos e muitos deles minimizado pelos próprios trabalhadores.

4.5. Limites do SUAS

A. Limites da Assistência Social como uma política de Direito

As profissionais se ressentem de a Assistência Social não ter o mesmo valor das demais políticas sociais, sem o status da saúde e educação, por exemplo, com o agravante de ideias equivocadas sobre as profissões que compõem seu quadro e suas atividades estarem vinculadas a práticas assistencialistas.

Fiquei pensando nisso e acho que tem duas reações ao nosso trabalho. Uma é: nossa como vocês fazem um trabalho maravilhoso. Tadinhos, coitadinhos, esta população precisa muito de vocês. E a gente vira os salvadores da pátria, aqueles que sabem tudo!! E ao mesmo tempo tem um outro tipo de reação do: Ah se dedicou tanto tempo para isso, para trabalhar com essa gente. é como se a gente também fosse nada. Como a população é nada a gente é nada também (Psicóloga 1. - Texto: A menor mulher do mundo - Clarice Lispector).

É violento! E aqui a gente está falando de violência e o Estado é extremamente violento e nós somos agentes deste Estado e a gente move esta engrenagem, mesmo a gente também sendo ferida por esta engrenagem, a gente move. Porque as instituições são maiores que os indivíduos, então é uma correlação muito pesada. Claro que a gente pode ter a nossa prática, mas estamos dentro de uma máquina opressora que nos oprime também, que nos violenta também, a gente é massacrado junto com o usuário (Assistente Social. 7 - Texto: Quantos filhos Natalina teve - Conceição Evaristo).

Sobre as limitações dos Serviços e Programas socioassistenciais da política de Assistência Social, os profissionais apresentaram uma leitura crítica, não só sobre a organização instituída e induzida pelo governo federal, como da implementação do SUAS no município que expressam de maneira mais próxima de todos a experiência com a implementação desta política pública.

E a gente fala de casos de sucesso. Ah conseguiu sair do abrigo para casa. Mas eu fico pensando que sucesso é este. É o mínimo do mínimo. é isso quando a consegue tirar toda a documentação de uma pessoa e fazer com ela tenha acesso a um benefício. Isso é um caso de sucesso. É sucesso, mas que sucesso é este??? é isso né. que perspectiva a gente tem para a vida daquele sujeito também, que isso é visto como sucesso. Quais são as possibilidades do nosso trabalho que tipo garantir que a pessoa tenha acesso a documentação. E quando a gente fala isso é, agora eu posso morrer porque eu tenho um nome. Que sucesso é esse!! O que o nosso trabalho consegue produzir que sucesso é enterrar um cara com o nome (Psicóloga. 2 - Texto: Maria - Conceição Evaristo).

*Ah eu acho que a gente deve dar o nome mesmo as coisas. A gente está falando de racismo, a gente está falando de patriarcalismo, classe social. Então assim, a gente tem também toda uma estrutura que já é pensada para isso. E inclusive que desejam certo comportamento de quem chega, como é que vai chegar lá o menino que quer ir para o acolhimento, como é que ele tem essa postura agressiva?? Porque a gente espera que ele seja inclusive agradecido a esses sistemas que querem eliminá-lo. Então é importante para que a gente não perca, e para isso a gente precisa falar. As coisas também têm a materialidade da fala, a gente está falando de racismo. Então aqui quando a gente vê a situação da Maria, e a questão racial que está impregnada ali. A gente está falando de machismo, porque só chamar ela de p*** Os meninos foram embora ela ficou a p*** v**** Ela é uma mulher. E se fosse uma travesti então ia ser morta mais rápido ainda. A gente está falando de estrutura que é isso. A gente está falando de acolhimento, com estruturas que não foram pensadas para acolher. E principalmente pessoas como eu. Eu entro em um prédio da justiça e para mim é a pior coisa do mundo. Eu posso entrar lá como palestrante, mas para mim aquilo é muito opressor. Porque eu sei que quem está ali não gosta de mim, quem está ali quer me eliminar, quem está ali foi ensinado a me eliminar. Toda estrutura foi pensada para me avacalhar. Eu entro já como? como deve ser também para o usuário. E aí quando eu passo ali em frente ao Centro Pop, eu penso que poderia ser uma festa da minha família, porque eu olho para quem está ali sendo atendido e me reconheço nele. A linha é muito tênue entre eu estar ali e estar aqui, basta um vento mau podado que eu me torno usuária dos serviços de assistência. Então para a gente está ali é muito ruim. É muito ruim para o CRAS, é muito ruim para o CREAS, é muito ruim para unidade de acolhimento e quando isso não estou falando para avacalhar a gente que está ali atendendo não. Eu estou falando de um sistema que foi organizado para me colocar ali nas piores condições possíveis. A gente fica ali no meio tentando fazer o acolhimento, o afeto para um espaço que é racista e opressor e para alguns o espaço de morte (Pedagoga. 2 - Texto: Maria - Conceição Evaristo).*

*Eu fiquei pensando, no que a *** falou de passar direto nele falando que não consegue entender por que essas pessoas não desaparecem. E o quanto essas pessoas aparecem, porque para parecer você precisa existir. E muitas vezes não estão. Por que essas pessoas não expiram? Essas pessoas expiram. Tem um prazo de validade. E aí porque elas imploram por comida, abrigo e roupa e são incapazes de sonhar, e você falou da esperança. Se a gente for pensar que as principais demandas são alimentos, abrigo e roupa, qual a dimensão da esperança? Onde ela está? Porque a gente pode até pensar que em alguma medida a gente trabalha com este fio de esperança, com o que a gente falou da última vez que o sucesso é quase nada. Uma coisa é a gente estar ali com esperança, mas em que medida aquelas pessoas procuram a gente com esperança? Acho que são duas coisas, como a gente ajuda a construir um caminho que o outro tenha essa esperança? Será ali um espaço de esperança? Porque neste mundo perfeito da assistência daqui, como a gente tem espaço para construir algo que de fato sirva o outro. Porque não temos espaço para nada mais vamos continuar implorando por abrigo, comida e roupa (Psicóloga. 2 - Texto: Incapazes de sonhar. - Bukowski).*

*Eu queria falar sobre a realidade daqui, porque a pesquisa é daqui, por exemplo o aluguel social e minha casa minha vida. Eu só encaminho. Porque ela só pode ser encaminhada junto com o laudo da Defesa Civil. Até para esses setores do aluguel social e da Defesa Civil, existem contradições, porque de fato não tem o acesso ao direito. Posso estar errado e **** pode me corrigir. Quando a pessoa vai lá no CRAS saber sobre minha casa minha vida, que agora é casa amarela., verde e amarela. Eu explico constrangido sobre o programa, mas encaminhar para a habitação é uma perda de tempo. Não tem nada que realmente garanta esse acesso (Assistente Social. 10 - Texto: Becos da Memória - Conceição Evaristo).*

Ao refletirem sobre o acolhimento como ação diária e necessária aos serviços ofertados pela Assistência Social, alguns participantes da pesquisa expressam que ela não se efetiva da maneira como desejam. Uma das razões é o tamanho da demanda apresentada nas unidades, este aspecto foi muito comum aos trabalhadores da Proteção Social Básica/CRAS, expressando principalmente as experiências vividas durante o período da pandemia, onde a busca por cadastros para transferência de renda e benefícios eventuais teve um aumento significativo

Quando eu penso nessa palavra acolhimento, penso que seria no local onde a pessoa seria ouvida de fato, remetendo a escuta qualificada. Então teria um profissional para sentar com essa pessoa e entender qual é a demanda dela. Isso é o que eu penso, que talvez até no fundo eu gostaria que fosse. Agora, não é né? É, então gostaria que fosse, porque assim eu entendo que esse primeiro contato da pessoa com a instituição é muito importante (Assistente Social. 12 - Texto: Zaita esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

Outra razão seria a não qualificação dos trabalhadores, fala mais comum dos coordenadores e serviços, para a realização do acolhimento e a escuta qualificada, atribuem a parte dos profissionais sob sua coordenação uma ausência de leitura crítica, sendo muito utilizadas perspectivas do senso comum na avaliação dos usuários e suas demandas. Segundo esses trabalhadores esta visão que estigmatiza os usuários é um empecilho real ao acolhimento.

Acolher o usuário nessa política que você está trabalhando, não só na política de assistência, né, de saúde, qualquer outro lugar. Sem nenhum tipo de preconceito de raça, credo, classe social, respeitando a liberdade de escolha de cada um. Acho que a partir disso. Você consegue fazer acolhida. Agora é muito difícil, é uma coisa que parece simples, mas eu acho difícil por conta do conservadorismo, da mente conservadora, da ideologia conservadora que está na maioria das pessoas que estavam atendendo aquele usuário que está atendendo aquelas pessoas ali naquela política. Então muitas das vezes você, eu já escutei muitas vezes, a gente escuta a pessoa que trabalha na recepção é a própria assistente social tem o mesmo discurso: Esse povo não quer trabalhar, esse povo não quer fazer nada. E aí a partir disso não tem acolhida. Porque, o usuário já chega sendo estigmatizado com aquela visão do conservadorismo que envolve aquilo tudo ali (Assistente Social. 11 - Texto: Zaita esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

B. Falta de estrutura e precarização do trabalho

Além da identificação dos trabalhadores da PSB/CRAS sobre a demanda ser muito maior do que a capacidade de atendimento, considerando a realidade da infraestrutura das unidades, a quantidade de trabalhadores lotados em cada um deles, aspectos agravados pelos poucos recursos de consumo para a organizações das atividades. Eles apresentam também as dificuldades institucionais na relação com outros órgãos da rede, se expressando para os usuários o não acesso a bens e direitos de outras políticas setoriais, a despeito dos encaminhamentos realizados. Essa constatação dos trabalhadores do SUAS revela o pouco crédito que os encaminhamentos do SUAS tem, confirmando a ideia de que todas as demandas da população pobre devem ser realizadas dentro dos limites de uma única política setorial.

*Mas não é porque o equipamento está aberto que ele está funcionando, não é porque o CRAS está aberto que ele está atendendo a população que tem um perfil. Aqui a gente tem, por exemplo, a gente ia ficar com o hotel do frio. Com o abrigo emergencial do frio, mas a gente falou com a ***, a que custo isso? A custo de mulheres serem estupradas na unidade, porque não tinha educador social, só tinha três educadores, três educadores da abordagem noturna, que ficaram acudados a noite toda em um lugar com três andares. Ali no Gragoatá, o espaço era ótimo, novinho com banheiros de shopping, ali perto da UFF. Não tinha profissional. As mulheres eram abordadas quando iam ao banheiro. Eles queriam colocar famílias ali, impossível, ia ser uma tragédia. Agora o espaço era bom e a ideia de um serviço desse tipo também, mas cadê recursos humanos. Queriam colocar guardas municipais, não dá né gente (Assistente Social. 15 -Texto: Poemas - Hilda Hilst).*

No exemplo acima, fica evidenciado os limites no interior do próprio órgão gestor local de um planejamento que permita a inovação de serviços. Os trabalhadores da Proteção Social Especial de Alta complexidade no município fazem a defesa de um serviço que garanta a proteção em forma de acolhimento em situações sazonais, reconhecendo que nem toda a população que utiliza a rua como espaço de sobrevivência se adequa as formas de acolhimento institucional. Porém na execução das ideias de proteção para este público específico, não se dimensionou os custos do serviço que possam mantê-lo em funcionamento garantindo a dignidade dos usuários e trabalhadores.

Essa moeda Araribóia é uma boa política de transferência de renda, não estou questionando isso, mas ela trouxe um aumento, um volume de trabalho que a gente não tem como atender e não tem critérios. Sem nenhum tipo de critério, eles colocaram que basta ter o cadastro único e ter uma renda per capita igual do bolsa. Cara, você vai participar desses mutirões, eles desmembram a família inteira. Eu atendi uma que estava a mulher, o marido e a filha grávida. Ela disse assim, olha, eu e ele nos separamos e ela vai se casar. Desse um cadastro,

saíram três, porque descobriram que cada pessoa em um cadastro vai ganhar cada uma R\$ 250,00 então eles descobriram isso. Tinha que estar morando pelo menos três anos em Niterói, como foi no município de Maricá, mas não. Então está vindo gente do raio que o parta para cá. O comprovante de residência eles pagam R\$10,00 na associação de moradores (Assistente Social. 11 -Texto: Poemas - Hilda Hilst).

Quando se trata de famílias, as falas se mesclam entre a proteção e a responsabilização em uma clara evidência de não ruptura com o viés conservador fundante da Assistência Social divididas em um movimento claro de rever essas práticas a partir de suas leituras críticas da realidade. Mas acima de tudo fica a evidência que os limites dessas famílias são alimentados pelos limites das próprias políticas públicas quando falham na provisão da proteção social proposta.

Mas eu acho que a gente é pior que as famílias, porque a gente tem a tendência a oferecer um serviço defeituoso, uma estrutura precária, eu pessoalmente acredito que o que a gente oferta como algo melhor, assim como aquela criança é vítima de violência na sua família em outros lugares também e com o agravante de que a gente parte de um lugar moral da disciplina com hora de acordar de falar sim senhora, ser um homem, educado, postura que são desenvolvidas em nossas unidades, enquanto que nas famílias este adolescente poderia ficar em casa tranquilo (Psicóloga. 1 - Texto: Pai contra Mãe - Machado de Assis).

Você pensa que essas famílias, elas não têm, não é dada uma outra possibilidade que não seja o tráfico, não tem oportunidade. Ela não consegue, porque o mundo deles é tão reduzido. Ah precisa estudar, curso técnico, jovem aprendiz porque vai ser bom para ele, enfim isso, não alcança essas famílias (Assistente Social. 12 - Texto: Zaita esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

Então, eu acho que o encontro de hoje ele fala de um dilema, na verdade todos os encontros, mas o de hoje está mais evidente, o dilema que nos atravessa. Isso que a gente escreve nos relatórios, que a gente observa que a construção é segura, que a gente está super bem-intencionado. Mesmo que a gente não seja o assistente social que abre o armário, que abre a tampa da panela, a gente vai procurar alguma coisa que pode ser interpretada desse lugar conservador. A intenção é saber o que, se é insalubre ou se é seguro, mas depende muito dos olhos de quem lê e de quem ouve, vai capsular em um lugar conservador. Eu fico pensando nisso, a gente escreve isso, ou vai ter este olhar. Por exemplo, a família Quaresma, está evoluindo lindamente no seu direito de ser e existir. Eles ocupam um lugar, ele está gerenciando super bem o dinheiro que ele recebe, os filhos estão matriculados, todo mundo com identidade, mas a promotora diz que enquanto ele não pagar um aluguel ou ir para o Lélia. Como ele vai para o abrigo com todo o material de trabalho dele de reciclagem? É uma falta de visão, uma pobreza, é a destituição de uma identidade, do sujeito cuidar da própria vida. Mas o judiciário é forjado para pensar desta maneira e com certeza tem colegas nossos de profissão que vão concordar com esta promotora. Como assim morar numa ocupação? Deve ter ratos (Assistente Social. 7 - Texto: Becos da Memória - Conceição Evaristo).

Observamos uma intervenção direta do judiciário local no acompanhamento de casos específicos, assim como uma leitura de autocrítica sobre o que buscar em uma visita domiciliar. Tais constrangimentos expressam

uma confusão de atribuições que são impostas por outros atores, especialmente dos órgãos de responsabilização, ao SUAS. Essas atribuições requeridas são repassadas aos trabalhadores da linha de frente. Por sua vez, este trabalhador sem as mediações entre as demandas institucionais e as possibilidades reais a partir de seu aporte teórico metodológico, atende e reafirma o lugar de subordinação da política e especialmente dos usuários que ainda mais subalternos são cerceados em sua liberdade de existência.

C. As fissuras da institucionalidade

Como trabalhado no capítulo anterior, a implementação de uma política pública é parte fundamental da sua gestão e de seus resultados. Apesar das regras prescritas pelo governo federal, estadual em menor medida, e, as determinações do órgão gestor municipal, os profissionais no dia a dia, criam outras regras que em sua grande parte, conforme os relatos, diminuem ou aumentam a burocratização instituída para concessão de um benefício, ou mesmo criando estratégias para responder ao judiciário e a outras instituições da rede, o que nem sempre corresponde ao melhor interesse dos usuários e suas famílias.

Essa é a diferença da nossa profissão, você não pegar aquele fato imediato, como o senso comum e dizer é isso! É entender o contexto daquela família, quando você vai fazer um relatório, quando pega uma denúncia do Conselho Tutelar, de rever que tudo tem que virar um processo. É, mas aí você precisa como profissional da assistência fazer essa diferença no seu relatório. Você não precisa dizer amém para o que está na denúncia do Conselho tutelar ou do Ministério Público (Assistente Social. 12 - Texto: Zaíta esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

Os relatos sobre acesso a transferência de renda, são sempre acompanhados de muito humor pelos trabalhadores, sejam porque identificam falas não verdadeiras nos solicitantes, seja por eles mesmo precisarem instruir algumas respostas que podem contribuir para o acesso de determinados usuários.

Eu já aviso logo à pessoa, quando eu estou no mutirão. Falo assim: Ih com esta renda aqui não vai receber nada não em. Aí a pessoa muda o valor, fala que não tenho nada. E eu falo assim, não coloca renda zero, para de ser louca! Lá tem benefício para profissional liberal. Aí a pessoa fala para colocar qualquer coisa. Vamos botar quarenta reais então (Assistente Social. 15 -Texto: Poemas - Hilda Hilst).

Quando é BPC eu falo para os idosos, o senhor não ganha R\$ 600,00, ouviu. O senhor tem mais de 65 anos, não está conseguindo mais trabalhar, entendeu? O senhor ganha às vezes uns R\$ 100 no mês. Depois eu volto a perguntar para o idoso: quanto é que o senhor ganha? R\$ 100,00. Aí o usuário ri (Assistente Social. 12 - Texto: Poemas - Hilda Hilst).

Pensamos nessas possibilidades de alterar as regras no cotidiano como uma forma de questionar o que foi imposto como forma de afunilar o acesso e de colocar as famílias em situação de constante vigília. Em vários momentos existe entre o trabalhador do SUAS e o trabalhador que ele atende um nível de cumplicidade que pode vigorar outras práticas. Muito se refletiu no grupo sobre esta função de manutenção da ordem que a Assistência Social possui. Nenhum dos trabalhadores participantes dos grupos focais tem uma ideia romantizada desta política pública, mas pouco conseguem estabelecer estratégias realmente coletivas que podem escapar por essas fissuras que o sistema tem.

Agora vocês não acham que a gente também às vezes traz algumas revoltas assim porque a gente fica nesse papel de apaziguar, né a revolta do outro, e isso revolta a gente também. É por isso que tem que ser aquele perfil assistente social raivoso, né? Todo mundo acha a gente raivosa, né? Meio descabelada (Assistente Social. 15 - Texto: Zaita esqueceu de guardar os brinquedos - Conceição Evaristo).

Entre raivosas e descabeladas, cansadas e adoecidas, rebeldes e conformadas, as trabalhadoras sociais atestaram nesta pesquisa que é mais que possível, é necessário investir em outras formas de atuação, ainda não exploradas ou pelo menos não devidamente sistematizadas no SUAS.

Sobre essas novas formas de atuação, acreditamos que as respostas estão como os próprios trabalhadores da linha de frente do SUAS e não em uma intelectualidade acadêmica externa, não diminuindo a importância da vanguarda que contribuiu teoricamente e na militância pelo SUAS. Devemos observar que o conteúdo de manuais e normativas, instituídos e defendidos como garantia de manutenção deste sistema pós 88, não foi suficiente para impedir desmontes dos últimos seis anos. Sendo assim, podemos pensar que todos os manuais de orientação, com caráter de fixidez das ações devem ser revistos a luz de pesquisas que realmente desvelem o SUAS como ele é. Podemos com isso ter surpresas como os contos Rodriguianos, mas com certeza não teremos mais do mesmo.

Pensamos que o movimento, muito limitado desta pesquisa de campo, ao negar o acolhimento e a escuta qualificada como ação de todos para todos, dissolveu dialeticamente sua aparência como ação inerente no SUAS.

Revelando que o qualificado no caso da escuta, fetichista a velha prática de entrevista, enquanto a supervalorização do tempo e espaço para o acolhimento, impede uma postura ética que deveria ser constante em todos os serviços públicos, reduzindo esta ética a momentos específicos e pouco profícuos diante das demandas que são particularizadas nas unidades e serviços.

5 Conclusão

Esta pesquisa partiu da abordagem da política social como campo de estudo e o reconhecimento do Estado como principal ator para intervenção. Observou os impactos do gerencialismo dos anos 90 no atual desenho da Assistência Social, expressos em descontinuidades, falta de parâmetros de qualidade na entrega dos serviços e principalmente vínculos precarizados dos trabalhadores do SUAS.

Questionamos sobre a centralidade de análises que priorizam a formulação como se a política realmente obedecesse a um ciclo de organização em que o ponto mais importante é o da formulação ignorando que a implementação altera parte significativa das políticas públicas.

Compreendemos, assim, que a legitimação da Assistência Social como ação política e especialmente estatal, bem como sua implementação não é linear ou livre de disputas dos mais diversos campos de saberes e ideológicos. Diante desta análise buscamos compreendê-la em sua relação histórica, o que nos auxiliou para refletir sobre os limites e constrangimentos até então vigentes. Defendemos aqui a ideia de que as escolhas que se fez e se faz nesta política pública setorial tem uma relação direta com a formação sociopolítica da sociedade brasileira e deste Estado, e não necessariamente das intenções de seus operadores diretos.

Foi apresentado a arquitetura institucional tendo como guia as legislações e normativas que dão forma legal a Assistência Social, uma construção de 2004 a 2022, este caminho foi importante não só pelo registro cronológico, nem sempre evolutivo e progressista do SUAS. Neste aspecto identificamos permanência de ideias e práticas. Sendo esta permanência, mediada pela normativa e práticas sociais, compreendemos que as formas como o velho permanece sendo aceito em um período de vinte anos. Foi mantido valores conservadores de nossa sociedade, como por exemplo a centralidade na família para promoção da proteção social, com uma legitimidade institucional desta política pública.

Os trabalhadores sociais da linha de frente do SUAS foi o foco do terceiro capítulo, compreendemos que são os principais agentes de manutenção, mas também de transformação da Assistência Social. Apesar de estarem submetidos

as mesmas precariedades dos trabalhadores enquanto classe que vive do trabalho esses profissionais vem buscando, ainda que com muitas dificuldades, possibilidades de novas formas de atuação. A pesquisa demonstrou ainda que existe uma necessidade urgente de mais pesquisas sobre as práticas das diversas categorias profissionais que compõem as equipes de referência do SUAS.

Concluimos que o foco das requisições institucionais do SUAS a esses trabalhadores, não está em suas graduações profissionais. As competências esperadas desse conjunto de profissionais, considerando os objetivos da PNAS limitam as possibilidades da interdisciplinaridade, incluindo aqui as generalizações sobre escuta qualificada e acolhimento. O modelo de competência adotado pelo SUAS até então é gerencialista, defendendo conhecimentos e habilidades específicas dos trabalhadores sociais, sem a valorização de saberes específicos de formações diversas e consequentemente sem a atenção para a construção de novos saberes a partir da implementação de serviços e programas.

Os documentos orientadores indicam temas e direção comuns a todos os profissionais, não consideram as especificidades das profissões e a pluralidade dos cursos de formação, o que é um desafio para a composição de equipes de trabalho. Nesta perspectiva, anulam-se os conflitos e as disputas de poder que fazem parte das políticas sociais, tanto em sua elaboração, quanto na implementação. Para aprofundar este debate, escolhemos dois conceitos que expressaram esta generalização.

Observamos que nos documentos do governo federal que orientam a atuação de trabalhadores e gestores da política de Assistência Social de todo o Brasil, as ideias sobre acolhida e escuta qualificada, estão associadas a espaços e momentos em que o usuário possa falar de suas demandas, sofrimentos e outras questões, bem como de suas relações familiares. Nossas reflexões não banalizaram a importância deste momento para usuários e trabalhadores, o problema é que fica explícito a supervalorização deste aspecto, sendo desproporcional as possibilidades de respostas efetivas. Alinha-se assim a falta das provisões com o destaque de questões sobre a subjetividade e fatores psicologizantes. Esse processo privilegia a individualização dos problemas sociais e não implica os determinantes socioeconômicos.

A forma como os documentos orientadores definem a "escuta qualificada" a vincula como uma produção mecânica entre formação de nível superior e

qualificação, ou seja, todos os profissionais terão uma resolutividade a partir da "escuta" e do "acolhimento". Acreditamos que ao eleger conceitos sem defini-los, para validar o trabalho no SUAS, contribui-se para uma retórica da falta de provisões concretas a que esta política vem operando desde a sua criação.

A pesquisa reconheceu que as requisições institucionais são reforçadas pelas demandas expressas pelos usuários aos trabalhadores do SUAS quase sempre em uma lógica pontual e imediatista que obscurece as suas origens, que sabemos originadas na produção coletiva e apropriação privada da riqueza social. Neste sentido, acreditamos que existem duas formas de apreender as demandas apresentadas pelos usuários aos trabalhadores do SUAS. A primeira é aquela que o usuário identifica como sendo um problema a ser solucionado ou amenizado pela política pública e a outra é a interpretação que os profissionais do SUAS fazem a partir de suas competências e habilidades teórico-políticas. Existem respostas as duas formas, porém nenhuma apresenta a solução definitiva, considerando as limitações impostas seja de caráter institucional como a ausência de recursos, seja as limitações colocadas pela não superação do sistema de produção e reprodução das vidas nos marcos do capitalismo vigente.

Este limite é premente e permanente, mas nem por isso insuperável e ele diz respeito ao que foi pactuado como resposta de uma política setorial, mas não inclui o fazer profissional dos trabalhadores desta política pública em suas multidimensionalidades. O pouco investimento em espaços de supervisão, qualificação e de diretrizes metodológicas para revisão de processos de trabalho no SUAS vem impedindo a produção e sistematização das habilidades teórico-políticas dos trabalhadores.

Acreditamos que existe um desencontro entre as referências ético-teórico-metodológicas e as normativas existentes, sendo o uso dos conceitos escuta qualificada e acolhimento, apenas uma das expressões deste desencontro. A intervenção dos trabalhadores do SUAS a partir das interpretações dos cadernos de orientações vem produzindo ações repetitivas e deslocadas das atuais necessidades da classe trabalhadora. Defendemos então a partir desta constatação, debates, pesquisas e outras produções teórico-práticas que retomem as diretrizes para processos de trabalhos diversos e coletivos no SUAS com claras definições teóricas que proporcionem metodologias alinhadas com as perspectivas dos trabalhadores que compõem esta política pública.

Neste aspecto, a formação dos grupos focais cujo resultados preliminares constam no quarto capítulo desta pesquisa expressam o resultado da criação de um espaço dialógico de interação entre trabalhadores do SUAS, para este debate. Interação articulada pela literatura que possibilitou a autorrepresentação, que desvelou que entre as requisições formais e as demandas diárias e concretas existe um universo inexplorado de narrativas que queremos falar e ouvir.

Ao ouvir pessoas de várias partes do mundo sobre suas leituras, Petit (2019) apreendeu que esses movimentos de leituras e seus usos mais que úteis, se tornam essenciais. Isso se mostrou verdadeiro nas formações de grupos de leitura com os trabalhadores do SUAS.

Ao escutá-los, ao estudar também muitas lembranças de leitura, ao observar oficinas em que essa prática ocupa atualmente um papel essencial, desenvolvidas em contextos críticos e em diferentes partes do mundo, surge a hipótese de que nestes tempos em que cabe a cada pessoa, muito mais do que no passado, construir o sentido de sua vida e sua identidade, ler talvez sirva antes de tudo para elaborar um sentido, dar forma a sua experiência, ou a seu lado escuro, sua verdade interior, secreta; para criar uma margem de manobra, consertar algo que se quebrou na relação com essa história ou na relação com o outro; para abrir um caminho até os territórios do devaneio, sem os quais não existe pensamento nem criatividade (Petit, 2019, p. 43).

O “devaneio” provocado pelas leituras, proporcionou momentos de muita reflexão nos grupos, pois ao encontrarem um espaço para a exposição de sentimentos e percepções. Segundo eles, reflexões nem sempre bem-vistas no ambiente formal de reuniões sobre organização do trabalho ou discussão de casos de usuários. A experiência proporcionou questionamentos sobre o lugar que ocupamos em uma política pública e o quanto se perde de pensamentos e ações mais originais em nome de uma forma definida de se realizar os serviços e programas, quando se tem exclusivamente as normativas como diretriz. A ideia de um puro saber técnico operacional foi uma das primeiras questões revistas, nos debates das personagens da literatura e da própria atuação possível diante do conto e da vida como ela é.

Por esta razão concordamos com Barthes (2013, p. 17) quando ele afirma que a literatura é o elo de interlocução entre a ciência e a vida.

[...] quaisquer que sejam as escolas em nome das quais ela se declara, é absolutamente, categoricamente realista: ela é a realidade, isto é, o próprio fulgor do real. Entretanto, e nisso verdadeiramente enciclopédica, a literatura faz girar os saberes, não fixa, não fetichiza nenhum deles, ela lhes dá um lugar indireto, e esse indireto é precioso. Por um lado, ele permite designar saberes possíveis – insuspeitos, irrealizados: a literatura trabalha nos interstícios da ciência: está

sempre atrasada ou adiantada com relação a esta, semelhante a pedra de Bolonha, que irradia de noite o que aprovisionou durante o dia, e, por esse fulgor indireto, ilumina o novo dia que chega. A ciência é grosseira, a vida é sutil, e é para corrigir essa distância que a literatura nos importa. [...] a literatura é categoricamente realista, na medida em que ela sempre tem o real por objeto de desejo (Barthes, 2013, p. 21).

Se confiamos nesta perspectiva de Barthes de que a literatura é real, pois deseja o real em sua construção, acreditamos então que existe a possibilidade de uma experiência real entre a literatura e a atuação profissional dos trabalhadores do SUAS e a política de assistência social. No entanto, ter a literatura como parte do saber para si e para outro, é uma experiência que segundo Bondía (2002) é afastada por alguns fatores comuns em nosso cotidiano como o excesso de informação, a necessidade de opinião, a escassez de tempo e o acúmulo de trabalho. De acordo com o autor ter uma experiência ou permitir que algo nos aconteça pressupõe uma revisão de nosso modo de viver.

Nós somos sujeitos ultra informados, transbordantes de opiniões e super estimulados, mas também sujeitos cheios de vontade hiperativos. E por isso, porque sempre estamos querendo o que não é, porque estamos sempre em atividade, porque estamos sempre mobilizados, não podemos parar. E por não podermos parar, nada nos acontece. A experiência, a possibilidade de que algo nos aconteça ou nos toque, requer um gesto de interrupção, um gesto que é quase impossível nos tempos que correm: requer parar para pensar, parar para olhar, parar para escutar, pensar mais devagar, olhar mais devagar, e escutar mais devagar; parar para sentir, sentir mais devagar, demorar-se nos detalhes, suspender a opinião, suspender o juízo, suspender a vontade, suspender o automatismo da ação, cultivar a atenção e a delicadeza, abrir os olhos e os ouvidos, falar sobre o que nos acontece, aprender a lentidão, escutar os outros, cultivar a arte do encontro, calar muito, ter paciência e dar-se tempo e espaço (Bondía, 2002, p. 24-25).

O resultado da experiência do uso da literatura com os trabalhadores do SUAS Niterói, superou todas as expectativas, promoveu um encontro entre literatura e pautas sociais como uma experiência em si, como colocado por Bondía (2002), promovendo outras possibilidades de leitura sobre os sujeitos participantes. Além disso, posto que não se pode antecipar os resultados, a experiência não é o caminho até um objetivo previsto, até uma meta que se conhece de antemão, mas é uma abertura para o desconhecido, para o que não se pode antecipar nem pré-ver nem predizer (Bondía, 2002, p. 28).

A literatura mediou a produção de conhecimento a partir dos sentidos atribuídos dos trabalhadores do SUAS a conceitos importantes que embasam prática profissional na Assistência Social, e de acordo com a avaliação dos

participantes contribuiu também para afinar a empatia e a escuta aos usuários do SUAS.

Para alcançar este nível de abstração nas experiências com grupos focais de trabalhadores do SUAS, foi direcionada uma literatura que mediou o entendimento de fenômenos aparentemente comuns à assistência social - e que por parecerem comuns - despertam as respostas automáticas dos manuais técnicos e das legislações, que pouco contribuem para compreensão dos sujeitos envolvidos, incluindo os impactos subjetivos nos técnicos que os atendem.

Destacamos aqui alguns relatos dos trabalhadores com a experiência com a literatura, sem interpretá-los ou atribuir sentidos, deixando para o leitor desta tese, que resistiu até aqui, o convite à experiência literária.

Primeiro, enquanto eu estava lendo, e os outros lendo, ficou uma briga dentro de mim, entre o olhar técnico e o olhar humano, depois eu pensei não tem que ter briga nenhuma, mas é porque quando a gente ler muita coisa de nosso material de trabalho é como se algo muito racional fica querendo se sobrepor ao que a gente sente na empatia que nos irmana, no sentido de humanidade. Muitas vezes eu escuto, se você está atendendo uma pessoa, eu sei, mas infelizmente, a política, o protocolo, o procedimento, a nota técnica e o que quer que seja, mas depois eu penso que é uma pessoa e isso fica brigando um pouco com essa leitura. Então às vezes eu mando a parte racional para qualquer lugar, eu me deixo levar só pelo que sinto mesmo, e aí eu fiquei viajando em todos esses aspectos da vida, a ambiguidade, de como a gente de modo geral, romantiza, classifica a gente define sem viver e a gente acha que sabe qual é a situação e a gente não sabe de nada. A verdade é que a gente não sabe de nada, a gente pode se especializar, mas a gente só sabe o que chega pela nossa pele. Não quero dizer que estudar não é importante, mas as coisas precisam passar pela nossa pele, aí que você vê que o buraco é mais embaixo. Quando a gente entra em contato e experimenta essas ressonâncias, aí que eu acho que você pode começar a ter uma escuta diferente, eu não sei se ela é qualificada ou desqualificada, mas é uma escuta diferente de uma escuta de que para isso a gente tem isso, tem aquilo, a gente tem esta solução, articulação, este serviço, esta resposta, e tem coisas que não tem resposta, tem alguns pontos aqui que não tem resposta (Assistente Social. 7 - Texto: Quantos filhos Natalina teve - Conceição Evaristo).

Uma coisa que fiquei pensando ao ler e ouvir é que a forma do Machado de Assis de narrar me traz os dias de hoje, apesar do tempo, eu consigo me imaginar participando desta cena no centro do Rio, pensando assim: _ Normal? Não é a lei? não é a ordem? não é assim? É curioso porque apesar de ser muito absurdo, eu tenho certeza de que já vi cenas tão absurdas e pensei: _ Natural...A forma como ele escreve, como se tivesse presente, mas também de fora contando e aí fiquei realmente pensando, quantos absurdos desses eu vejo passar e nem me dou conta (Psicóloga. 1 - Texto: Pai contra Mãe - Machado de Assis).

Ele fala da escravidão no começo de forma geral, mas depois ele detalha tanto o Cândido Neves, eu fui criando uma...acho que eu conseguia identificar, uma coisa humana, não era uma briga entre o bem e o mal, era o cara que tentava, amava, vai trazendo uma coisa humana, não é isso, não é aquilo, ele pode ser outras coisas também (Psicóloga. 1 - Texto: Pai contra Mãe- Machado de Assis).

Eu pensei no finalzinho do conto quando ele começa a enxergar a pequena flor de forma diferente, fala do brilho nos olhos, um pouco mais humana. eu pensei: é isso! Quando você ouve uma pessoa e você vê que dali surge coisa que você nunca imaginava, como que muda completamente. Tem um pouco disso também da gente já chegar um pouco armada, para fazer um trabalho e quando foge alguma coisa daquele roteiro, a gente fica nessa confusão de eu posso ou não posso, vai ou não vai? Esses encontros são um pouco mais raros porque a gente se prepara para ser raro. Porque se a gente tiver o tempo todo disponível para isso sobrecarrega, eu acho. Mas quando acontece também é uma bomba explodindo, e a gente fala o que eu fiz até hoje??Acho que demanda uma disposição para o sentir! (Psicóloga. 1 - Texto: A menor mulher do mundo - Clarice Lispector)

Eu gostei, foi uma forma de olhar para o outro, lendo. Talvez sea gente fosse discutir casos, talvez ficasse muito preso a respostas concretas, principalmente do que não funciona. Quando a gente ler, a gente vai lá na África Central, vai no passado do Rio de Janeiro, vai montando um cenário. Ao mesmo tempo que é um respiro, para mim foi um mergulho na assistência, traz um pouco do que é isso, que eu não tenho vivido tanto, ao mesmo tempo que é um desligar-se de lá é também se afundar um pouquinho mais, é ver que tem um propósito o nosso trabalho. A gente lendo os textos, a gente interpretando, falando sobre eles, traz um encantamento, uma nova possibilidade. Como falamos na semana passada, pensamos em outras intervenções. Também inspira. Dói, mas inspira (Psicóloga. 1).

Para mim é o início foi difícil, porque eu sou aquela que não lê muito. Mas eu gostei porque é uma forma mais suave de pesar a nossa intervenção, como a gente age, do que aqueles textos mais técnicos, acho que foi mais sensível, acho que vou chorar(risos) é uma viagem, mexe bastante com a gente, ficamos com raiva, indignada com os personagens, mas ainda assim é bom (Assistente Social.1).

O trecho que chamou minha atenção foi esse: “Eu odiava minha família e eles me odiavam.” porque eu jogava muita bola e sempre chegava com o dedão estourado e minha mãe dizia assim, vamos lavar!!! Aquele talho que ficou. Eu acho que esse ódio aí, odiava por quê? Porque não tinha nada para dar. Mas tem muito amor nisso aí e você odiava, mas aceitava esse ódio. Não o ódio odioso, mas o ódio da dificuldade, da falta de oportunidade de ter e dar algo melhor (Administrador. 1 - Texto: Bop Bop contra aquela cortina- Bukowski).

Esta história do pássaro é muito interessante, porque ao mesmo tempo que você pensa em sair, poder voar, e conseguir sair desse espaço. Que é este espaço do que esperam dele, de quem escreve poesia, e esperam dele como um cara durão. Mas ao mesmo tempo, o pássaro é uma coisa muito frágil deu um peteleco e o passarinho não existe. Ele tem uma fragilidade muito grande. Esta fragilidade que ele sabe que ele tem, mas também este pássaro que faz com que ele não se enquadre. E eu fico pensando também quantas vezes a gente acaba se encaixotando. Porque a gente quer fazer outras coisas, como pessoa, como profissional, mas não dá para a gente fazer, porque a gente vai se indispor tanto. São tantas marés contrárias, que às vezes a gente só guarda aquele passarinho, quem sabe um dia a gente solta. No caso dele também, tem relação com as emoções né que tem o uso abusivo do álcool, quantas vezes a gente não solta depois que bebe. Como isso é sério, eu fico vendo o pessoal do centro pop. qual o papel da bebida para eles. O papel das outras drogas? Talvez seja a possibilidade de manter este pássaro vivo por alguns momentos. Talvez ele nem saia. Eu lembro que uma vez a gente estava na rua e veio um cara pedir um dinheiro para beber. E o meu amigo reclamou que antes pediam para comer e agora estão pedindo para beber. E um outro amigo falou que se tivesse na situação dele, só ia beber mesmo, não ia comer. Porque em uma situação de abandono e

vulnerabilidade tão grande. E eu fico pensando no quanto isso afeta a gente enquanto profissional, porque a gente não bebe ali, mas a gente tem outros espaços (Pedagoga. 2- Texto: O pássaro azul - Bukowski).

Acho que esta metodologia do conto, do ficcional a gente devaneia, não tem nenhum compromisso ético com o usuário. Pode chamar Candinho de Miserável, Clara de periquete. A gente pode devanear, ir voltar, mudar de ideia, falar outras coisas, fazer análises mais amplas, sociológica, política, voltara falar do caso. Acho que se é um estudo de caso real, muda totalmente as pessoas teriam outra postura. Aqui não, é lúdico, quase uma brincadeira, um exercício. A gente fica mal, mas também fica bem. Eu acho que a gente entra nesses redutos mais pessimistas, mas também a gente brinca, tirar sarro, a gente consegue superar (Pedagoga. 1 - Texto: Pai contra mãe- Machado de Assis).

Bem logo no primeiro parágrafo, trouxe elementos que mexem com o meu olhar, de como acontecem na vida de outras pessoas, me deu um arrepio, e eu senti que precisava ler tudo para saber o que aconteceu com ela. A gente olha por fora, superficial e o texto me colocou dentro, fiquei angustiado (Assistente Social.10 - Texto: Quantos filhos Natalina teve -Conceição Evaristo).

Pois é, eu estava olhando o título do livro, 'queimando na água afogando-se na chama' essas coisas contraditórias. Quando ele fala, ele fala que é uma coisa de nossa realidade, nossas vivências. Como a gente é invisível e como a gente vai invisibilizando as pessoas e as coisas, a gente vai vivendo e não vai se dando conta disso é angustiante, mas eu fico pensando, se a humanidade também não é isso, a gente às vezes fica romantizando muito a humanidade. Não que a gente não queira ser amado e cuidado, mas será que o humano também não é isso? A gente não tem esta contradição? Se por um lado a gente anseia prazer, quando ele fala sim, aquelas mulheres grisalhas, falando do envelhecimento, aquele pessoal que está no carro, ninguém liga para sexo, como se não ligasse mais para a vida. Mas por outro lado, este desejo de vida também vem com um desejo de morte. A dualidade humana é muito isso. A gente vai na verdade no caminho, algumas escolhas, quando eu estava até falando do outro texto, eu fiquei pensando algumas vezes que eu passo ali em frente ao Centro Pop. Como alguns dias eu só passo, as pessoas fazem parte da cena. Às vezes eu paro para olhar que cena é esta, e não dou conta do que eu vejo. E às vezes eu faço escolhas do momento. Um dia passando ali o guarda municipal estava lá revistando o cara. Meu primeiro impulso: vou lá ver o que que é, está batendo. Aí eu escutei umas pessoas aqui por perto: Não está certo sim! Está roubando a gente aqui. E aí existia uma comoção no entorno de que aguarda estava fazendo a coisa certa. Naquele momento que aquele grupo fala aquilo, eu já começo a me distanciar, vou dando uns passinhos para trás. Fui lá colocar meu ovo na água. Por mais que tenha vezes que eu passo ali e fico pensando que eu podia estar ali. Muitos dos meus estão ali, é só puxar dois sobrenomes. Tem alguns dias eu só passo. Eu sou só essa garçonete grisalha que não liga mais para o sexo, para vida e para nada. Em alguns momentos eu me vejo também naquele lugar, de alguém que é invisível. eu acho que humanamente é difícil, a gente fica o tempo todo tentando equilibrar essas questões, não dá para passar todos os dias alie comprar briga, me indispor. Eu não vou nem chegar lá, não vou voltar para casa, nem vou chegar na sede, mas eu também não posso fingir que não está acontecendo nada, deixar que essas vidas sejam retiradas de mim. Esses textos aqui não são para ler todos os dias não em (Pedagoga. 2- Texto: Incapazes de sonhar - Bukowski).

Esses traços de histórias dos trabalhadores do SUAS que participaram dos grupos focais revelados a partir de suas experiências com os textos literários, longe de fugir do tema principal da pesquisa, aproximou a descoberta de

elementos que não podem deixar de ser considerado em análises sobre as políticas públicas, os sentidos que cada ator desta engrenagem atribuí ao seu lugar no mundo.

[...] as histórias são desvios que nos permitem simboliza nossa própria experiência, dar sentido a ela, sabê-la compartilhada, mas também reencontrar de vez em quando, sob as palavras, as sensações de deslumbramento provocadas em nós pela descoberta dos seres e das coisas... o sabor da vida e seu canto (Petit, 2019, p. 99).

Tal exercício vivenciado foi possível pela identificação que a literatura proporciona ao lembrar que somos constituídos de muitos detalhes. Esses detalhes podem ser escondidos durante uma intervenção profissional, com usuários que a princípio estão bem longe de nossa própria história, Petit (2019, p. 92) ao citar Boris Cyrulnik nos explica que:

Dentre os bilhões de bilhões de imagens que me rodeiam desde o nascimento, dentre bilhões de bilhões de palavras nas quais mergulhei desde o nascimento, só retenho umas poucas imagens e palavras que constituem minha identidade. Sou afeiçoado a esse quase nada porque ele é uma narrativa de mim. Essa narrativa é uma quimera. Na quimera, tudo é verdadeiro. As asas são de águia, o corpo, de leão, e a cabeça, de touro. Tudo é verdadeiro, e mesmo assim o animal não existe. Assim, a narrativa que faço de mim mesmo é a quimera que faço de mim mesmo. [...] Essa narrativa do eu é o que oferecemos aos outros. Mas podemos modificá-la. Uma imagem pode ser trabalhada ("Mère, Veuillez me passer le sel", em Pourquoi faut-il raconter des histoires? Paris, Autrement/MondOral, 2005, p. 37).

É com esta ideia de que a Assistência Social enquanto complexidade de uma política pública não deve ser pensada apenas por uma narrativa, que foi proposta esta pesquisa. Na certeza de que o desvelamento de conceitos utilizados como fatos podem trazer novas possibilidades de narrativas e quem sabe contribuir para a sua transformação.

6

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, D. P. B. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34. 2021.

ALMEIDA, N. L. T.; ALENCAR, M. M. T. Serviço Social e trabalho: particularidades do assistente social na esfera pública estatal brasileira. **O Social em Questão**, a. 18, n. 34, p. 161-180, 2015.

ARAUJO, C. C. Usuários (as) da política de assistência social: qual o “lugar” desses sujeitos? In: IX JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 20 a 23 de ago. 2019, Maranhão. **Anais... Maranhão: UFMA**, 2019. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/1012.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, a. i, n. 1, a pp. 126 -133, jul./dez. 2013.

BARTHES, R. Aula. **Aula inaugural da cadeira de Semiologia literária do colégio de França**. Pronunciado dia 7 de janeiro de 1977. Tradução e posfácio de Leyla Perrone-Moisés. São Paulo: Cultrix, 2013.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BERSANI, H. Aportes teóricos e reflexões sobre o racismo estrutural no Brasil. **Extraprensa**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 175-196, jan./jun. 2018.

BONDÍA, J. L. Notas sobre a experiência e o saber de experiência. Universidade de Barcelona, Espanha. Tradução de João Wanderley Geraldi. Universidade Estadual de Campinas, Departamento de linguística. **Revista Brasileira de Educação**, n. 19, 2002.

BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. 1. ed. Brasília, MDS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. v. 3. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS.** 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Serviço de Acolhimento criança e adolescente.** 2. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, Brasília, 1996.

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financerização das políticas sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BURLANDY, L. et al. Políticas de promoção da saúde e potenciais conflitos de interesses que envolvem o setor privado comercial. **Ciência e saúde coletiva**, [S.l.], v. 21, p.1809-1818, jun. 2016.

CAMPOS, M. S. Família: Dificuldades na sua Configuração como Objeto de Estudo Científico e de Prática Profissional. In: TEIXEIRA, S. M. (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos.** Campinas: Papel Social, 2016.

CAMPOS, M. S.; MIOTO, R. C. T. Política de Assistência Social e a posição da família na política social brasileira. **SER Social**, [S. l.], n. 12, p. 165-190, 2009.

CASTELO, R.; RIBEIRO, V.; ROCAMORA, G. Capitalismo dependente e as origens da “questão social” no Rio de Janeiro. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 137, p.15-34, jan./abr. 2020.

CÉSAR, S. P. D.; POTECHI, B.; SARTORI, L. Fazer política e práticas de documentação. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Educacional (POLIGES)**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 3-12, 2022. DOI: 10.22481/poligs.v3i2.11750. Disponível em: <<https://periodicos2.uesb.br/index.php/poliges/article/view/11750>>. Acesso em: 16 maio. 2023.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social**. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Brasília, 2011.

CONPAS. Conselho Federal de Psicologia. **Nota técnica com parâmetros para atuação das (os) profissionais de psicologia no âmbito do sistema único de assistência social (SUAS)**. 2016.

COUTINHO, C. N. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 173-200.

DELUIZ, N. O modelo das competências profissionais no mundo do trabalho e na educação: implicações para o currículo. **Boletim Técnico do SENAC**, v. 27, n. 3, set./dez. 2001. Disponível em: <https://www.adventista.edu.br/source/asped-gtc/O-modelo-das-competencias-profissionais-N_Deluz-1.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2022.

DESLANDES, S. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2007.

DESLANDES, S. F. A construção do projeto de pesquisa. In: MINAYO, M. C. S. et al. (Org.). **Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1994.

FAGNANI, E. Direitos roubados: o fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil. **Texto para Discussão**, Campinas: Unicamp. IE, n. 308, jun. 2017.

FALEIROS, V. P. Desafios de cuidar em Serviço Social: uma perspectiva crítica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 83-91, 2013.

FAORO, R. **Os donos do Poder-Formação do patronato político brasileiro**. 3 ed. rev. Rio de Janeiro: Ed. Globo, 2001.

FARAH, M. F. S. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista Do Serviço Público**, v. 69, p. 53-84, 2018.

FERREIRA, G. C. **Assistência Social, no enlace entre a cor e o gênero dos (as) que dela necessitam**: análise sobre as relações étnico-raciais e de gênero no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). 2016. 288 p. Dissertação (Mestrado em Política Social e Trabalho) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

FERRI, S. M. N. et al. As tecnologias leves como geradoras de satisfação em usuários de uma unidade de saúde da família. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 11, n. 23, p. 515-29, set./dez. 2007.

FREITAS, C. R.; GUARESCHI, P. A. A assistência social no Brasil e os usuários: possibilidades e contradições. **Revista Diálogo**, Canoas, n. 25, p.156, abr. 2014. ISSN 2238-9024. Disponível em: <<http://www.revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Diálogo>>. Acesso em: 07 set. 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, R. et al. Sentidos atribuídos à política voltada para a Saúde do Homem. **Ciência & Saúde Coletiva**, [S.l.], v. 17, n. 10, p. 2589-2596, out. 2012.

GOMES, R. A análise dos dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 26. ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2007. p. 67-80.

GOMES, R. et al. Organização, processamento, análise e interpretação de dados: o desafio da triangulação. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Ed.). **Avaliação por Triangulação de Métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2005. p. 185-221.

GONDIM, S. M. Grupos Focais como Técnica de Investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 12, n. 24, p. 149-161. 2002. Seção Teórico/Metodológica. DOI: 10.1590/S0103-863X2002000300004.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: Bases epistemológicas e modelos de análise. 2. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2010.

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, [S.l.], v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

IAMAMOTO, M. V. **Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social**. Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais. Coletânea CFESS, 2009. p. 402-442.

IAMAMOTO, M. V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 13. ed. São Paulo, Cortez, 2007a.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007b.

_____. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 14. ed. São Paulo: Cortez/CELATS, 2001.

_____. **Renovação e conservadorismo no serviço social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

IASI, M. L. Cinco teses sobre a formação social brasileira (notas de estudo guiadas pelo pessimismo da razão e uma conclusão animada pelo otimismo da prática). **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 136, p. 417-438, set./dez. 2019.

JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (Orgs.). **Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2016.

JORGE, M. et al. Promoção da Saúde Mental – Tecnologias do Cuidado: vínculo, acolhimento, co-responsabilização e autonomia. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, [S.l.]: ABRASCO, v. 16, n. 7, p.3051-3060, jul. 2011.

KAUFMANN, J. C. **A entrevista compreensiva**. Um guia para pesquisa de campo. Petrópolis, RJ, Vozes: 2013.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília: UNB, 1981. (Coleção Pensamento Político, n. 33).

LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York, Russell Sage Foundation, 1980.

MARQUES, E. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Ed. Unesp, Ed. Fiocruz, 2013.

MARX, K. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte (1851-1852)**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MERHY, E. E. O acolhimento e os processos de trabalho em saúde: o caso de Betim, Minas Gerais, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.15, n. 2, p. 345-353, abr./jun. 1999.

MERHY, E. E. A perda da dimensão cuidadora na produção da saúde, uma discussão do modelo assistencial e da intervenção no seu modo de trabalhar a assistência. In: _____. **Sistema Único de Saúde em Belo Horizonte – Reescrevendo o Público**. São Paulo: Ed. Xamã, 1998.

MINAYO, C. Ciência, técnica e arte. O desafio da Pesquisa social. In: _____. (Org.). **Pesquisa social, teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MONTAÑO, C. **A natureza do Serviço Social – Um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução**. São Paulo: Cortez, 1998.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.156p.

MUNIZ, E. **Orientações para processos de recrutamento e seleção de pessoal no Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS/Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, A. C.; PAIVA, A. R.; SENNA, M. C. M. Sobre os Conceitos de Vulnerabilidade e Risco Social na Política de Assistência Social. **Revista IBAM**. n. 310, jun. 2021. ISSN0034-7604.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2018.

_____. Jeitinho e Jeitão – Uma tentativa de interpretação do caráter brasileiro. **Revista piauí**, v. 7, n. 73, p. 32-34, 2012.

PAIVA, A. Análise e avaliação de políticas sociais: algumas perspectivas do debate atual. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 36, p. 21-38. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2016.

_____. **Formulação e legitimação do sistema único de assistência social - SUAS: Análise do processo decisório da lei 12.435/2011**. 2014. 253 p. Tese (Doutorado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

_____. **O processo de institucionalização da política de assistência social através da implementação do SUAS**. 2008. 89 p. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

PAIVA, A. R.; SENNA, M. C. M. Notas sobre a Política de Educação Permanente no SUAS. In: SOUZA, F. V. F. (Org.). **Assistência Social em debate: interfaces de uma política em construção**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2021. p. 217-234.

PEREIRA, P. A. P. **Política social**: temas e questões. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PETIT, M. **Ler o mundo**: experiências de transmissão cultural nos dias de hoje. Tradução de Julia Vidile. São Paulo: Editora 34, 2019.

PINTO, C. C. G. **Representações e práticas do Empowerment nos trabalhadores sociais**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas sociais - Repositório da Universidade de Lisboa, 2011. 522 p. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/4230>>. Acesso em: 2 jan. 2022.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PRADO JR. C. **História econômica do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1971.

RAICHELIS, R. **O trabalho do assistente social na esfera estatal**. Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais. Coletânea CFESS, 2009. p. 443-460.

ROSA, I. V. S. Poder discricionário. In: **Tomo V**: Direito Tributário. CARVALHO, P. B.; VIEIRA, M. L. L.; LINS, R. M. (Coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Editora PUCSP, 2019. (Enciclopédia jurídica da PUC-SP).

ROSSI, F. R.; LIMA, M. A. D. S. Acolhimento: tecnologia leve nos processos gerenciais do enfermeiro. **Revista Brasileira de Enfermagem**, [S.l.], n. 58, p. 305-310, maio/jun. 2005.

SANCHES, N.; SILVA, R. B. A escuta qualificada na assistência social: Da postura diagnóstica às formas (po)éticas de escutar. **Estudo e pesquisas em psicologia**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 604-622, set. 2019.

SILVA, J. M. **Raízes do conservadorismo brasileiro – A abolição na imprensa e no imaginário social**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2018.

SILVA, M. B. **Assistência social e seus usuários**: entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, p. 20-45, 2006.

SOUZA, M. C.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. Cap. 4. p. 67-80.

SPIVAK, G. C. **Pode o subalterno falar?** Editora UFMG, Belo Horizonte, 2010.

SPOSATI, A. et al. **Assistência Social na trajetória das políticas sociais brasileiras – uma questão em análise**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

TEIXEIRA, S. M. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. In: MIOTO, C. T. R.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, M. C. (Org.). **Familismo, Direitos e Cidadania**. São Paulo: Cortez, 2015.

VASCONCELOS, A. M. **A/o Assistente Social na luta de classes: projeto profissional e mediações teórico-práticas**. São Paulo: Cortez, 2015.

_____. Relação teoria/prática: O processo de assessoria/consultoria e o serviço social. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, a. 19, n. 56, mar. 1998.

VORSANGER, S.; MEYERS, M. K. Burocratas de nível de rua e implementação de políticas públicas. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. p. 249-269.

Referências Literárias

ASSIS, M. **Pai contra mãe**. Porto Alegre: Ed. Artes e Ofícios, 2007. (Coleção um só conto).

BUKOWSKI, C. **Traz teu amor pra mim e outros contos**. 2. ed. São Paulo: Livros da Raposa Vermelha 2018.

EVARISTO, C. **Becos da memória**. Rio de Janeiro: Pallas, 2017.

_____. **Olhos d'água**. Rio de Janeiro: Pallas, 2016.

HILDA, H. **Cascos, carícias e outras crônicas**. 2. ed. São Paulo: Ed. Globo, 2006.

HILST, H. **Júbilo, memória, noviciado da paixão**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LE GUIN, U. K. **Aqueles que abandonam Omelas**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Ed. Morro Branco, 2019.

LISPECTOR, C. **A Legião estrangeira**. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

_____. **Laços de família**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983.

7 Anexos

7.1.

Anexo 1 – Documentos de orientações disponíveis na rede SUAS¹³³, (ref. mês de março de 2022) acessados para a busca dos conceitos escuta qualificada e acolhimento

● BOLETINS

- Boletim nº 01: Resultados do RMA para o ano de 2012 – agosto 2013¹³⁴;
- Boletim nº 02: Equipes Volantes – fevereiro 2014¹³⁵;
- Boletim nº 03: Indicadores – julho 2015¹³⁶;
- Boletim nº 04: Pacto de Aprimoramento – julho 2015¹³⁷;
- Boletim nº 06: Pesquisa de Satisfação das pessoas usuárias do CRAS – março 2019¹³⁸;
- Boletim nº 07: Mulheres-no-SUAS-2 – março 2019¹³⁹.

● MANUAIS

- Manual SIS Acessuas– Sistema de Acompanhamento do Programa Acessuas;
- Trabalho¹⁴⁰;
- Manual de Aplicação do Questionário para Identificação das Barreiras para o Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC, 2011¹⁴¹;
- Manual do Sistema CadSUAS ,2017¹⁴²;
- Guia de preenchimento do CNEAS - Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social, 2017¹⁴³;
- Manual do Sistema Carteira do Idoso, 2016¹⁴⁴;

¹³³ <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/apoio-tecnico/#Publicacoes>>.

¹³⁴ <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Boletim1_CGVIS.pdf>.

¹³⁵ <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Boletim%20Vigilancia%20n02-%20Equipes%20Volantes.pdf>.

¹³⁶ <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Boletim_n3_Indicadores.pdf>.

¹³⁷ <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Boletim_Vigil%C3%A2ncia_04_Pacto%20de%20Aprimoramento%20-%20Corrigida%20Tabela%202012.pdf>.

¹³⁸ <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/03/Boletim-n.-06-Vigil%C3%A2ncia.pdf>>.

¹³⁹ <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/03/Boletim-7-Mulheres-no-SUAS-2-1.pdf>>.

¹⁴⁰ <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2019/09/Manual-SIS-Acessuas-Agosto-2019-Vers%C3%A3o-final.pdf>>.

¹⁴¹ <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Aplicacao_Questionario_Identificacao_Barreiras_Programa_BPC_Escola.pdf>.

¹⁴² <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/Manual-CadSUAS-v-4.5.pdf>>.

¹⁴³ <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/GUIA-DE-PREENCHIMENTO-CNEAS.pdf>>.

- Manual do SISC - Sistema de Informações do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, 2015¹⁴⁵;

● PUBLICAÇÕES

- 1º Plano Decenal do SUAS¹⁴⁶, 2007;
- 2º Plano Decenal do SUAS (2016/2026) ¹⁴⁷“Proteção Social para todos/as os brasileiros/as”
- SUAS sem Transfobia - Garantia da utilização do nome social para pessoas travestis e transexuais¹⁴⁸, 2016;
- Caderno de orientações Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos¹⁴⁹- Articulação necessária na Proteção;
- Relatório da pesquisa nacional medidas socioeducativas em meio aberto no Sistema Único de Assistência Social¹⁵⁰, 2018;
- Caderno de Orientações Técnicas Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto. Secretaria Nacional de Assistência Social¹⁵¹, 2016;
- O papel da assistência social no atendimento aos migrantes¹⁵², 2016 Acolhimento.

Nesta publicação as dez vezes que cita o acolhimento institucional, todas se referem ao acolhimento institucional.

- Caderno de Orientações Técnicas para o aperfeiçoamento da gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI,¹⁵³ 2018;
- Perguntas e Respostas - Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua,¹⁵⁴ 2011;
- Olhares sobre o direito à assistência social,¹⁵⁵2015;
- Concurso de artigos jurídicos direito à Assistência Social,¹⁵⁶2015;
- Caderno 1 Capacita SUAS - Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social¹⁵⁷, 2013;

¹⁴⁴<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/Carreira-Idoso-Manual_v.2.0docx.pdf>.

¹⁴⁵ <http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/SISC-Manual_Gestor_Municipal_v-3_-23.09.2015.pdf>.

¹⁴⁶<https://cbf8ff3e418a41f5b3ebf4b2f2f44394.filesusr.com/ugd/7f9ee6_9463b44e250f4100956aafc5ebd3d05d.pdf>.

¹⁴⁷<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Planos_Decenal_AssistenciaSocial.pdf>.

¹⁴⁸ <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Folders/cartilha_nome_social.pdf>.

¹⁴⁹<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Cartilha_PAIF_1605.pdf>.

¹⁵⁰<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/relatorios/Medidas_Socioeducativas_em_Meio_Aberto.pdf>.

¹⁵¹<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_MSE_0712.pdf>.

¹⁵² <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/guia_migrantes.pdf>.

¹⁵³<<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2019/09/CadernodeOrieta%C3%A7%C3%B5es-T%C3%A9cnicas-PETI.pdf>>.

¹⁵⁴<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/perguntasrespostascentropop.pdf>.

¹⁵⁵<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2014/02/olhares_sobre_direito_assistencia_social.pdf>.

¹⁵⁶<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2014/02/concurso_de_artigos_juridicos.pdf>.

- Caderno 2 Capacita SUAS - Proteção de Assistência Social: segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade¹⁵⁸, 2013;
- Caderno 3 Capacita SUAS - Vigilância Socioassistencial: garantia do caráter Público da política de Assistência Social¹⁵⁹, 2013;
- Orientações técnicas para elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento¹⁶⁰, 2018;
- Orientações sobre o Serviço de Acolhimento Institucional para Jovens e Adultos com Deficiência em Residências Inclusivas¹⁶¹, 2014;
- Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop¹⁶², 2011;
- Orientações técnicas atendimento no suas às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social por violação de direitos associada ao consumo de álcool e outras drogas¹⁶³, 2016;
- Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social¹⁶⁴ – CRAS, 2009.

• LEIS

- Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993¹⁶⁵ - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências;
- Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011¹⁶⁶ – Altera a Lei 8.742;
- Lei nº 13.431, de 4/4/2017¹⁶⁷ Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
- Lei nº 13.460, de 26/6/2017¹⁶⁸ - Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública;
- Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018¹⁶⁹ - Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências.

¹⁵⁷ <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_1.pdf>.

¹⁵⁸ <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitaSUAS_Caderno_2.pdf>.

¹⁵⁹ <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/CapacitaSUAS_Caderno_3.pdf>.

¹⁶⁰ <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/OrientacoestecnicasparaelaboracaodoPIA.pdf>.

¹⁶¹ <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2014/02/Caderno-Resid%C3%AAncias-Inclusivas-Perguntas-e-respostas-1%C2%AA-edi%C3%A7%C3%A3o--revis%C3%A3o-de-maio2016.pdf>>.

¹⁶² <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf>.

¹⁶³ <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/Suas_trabalhoSocial_vulnerabilidade_consumodrogas.pdf>.

¹⁶⁴ <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>.

¹⁶⁵ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/07/2011&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=96>>.

¹⁶⁶ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>.

¹⁶⁷ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm>.

¹⁶⁸ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm>.

¹⁶⁹ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/06/2018&jornal=515&pagina=02&totalArquivos=204>>.

- Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020¹⁷⁰ - Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública;
- Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020¹⁷¹ - Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- Lei nº 13.985, de 7 de abril de 2020¹⁷² - Institui pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus;
- Lei nº 14.018, de 29 de junho de 2020¹⁷³ - Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's), no exercício de 2020;
- Lei nº 14.021 40, de 7 de julho de 2020¹⁷⁴ - Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19;
- Lei nº 14.022, de 7 de julho de 2020¹⁷⁵ - Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020;
- Lei nº 14.027, de 20 de julho de 2020¹⁷⁶ - Altera a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971;
- Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021¹⁷⁷ - Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
- Lei nº 14.215, de 7 de outubro de 2021¹⁷⁸ - Institui normas de caráter transitório aplicáveis a parcerias celebradas;
- Lei nº 14.223, de 18 de outubro de 2021¹⁷⁹ - Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos Órgãos;
- Lei nº 14.225, de 19 de outubro de 2021¹⁸⁰ - Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios;
- Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021¹⁸¹ - Institui o auxílio Gás dos Brasileiros; e altera a Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001;
- Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021¹⁸² - Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil.

¹⁷⁰ <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm>.

¹⁷¹ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/04/2020&jornal=600&pagina=1>>.

¹⁷² <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/04/2020&jornal=601&pagina=1>>.

¹⁷³ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/06/2020&jornal=515&pagina=3>>.

¹⁷⁴ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/07/2020&jornal=515&pagina=1>>.

¹⁷⁵ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/07/2020&jornal=515&pagina=3>>.

¹⁷⁶ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/07/2020&jornal=515&pagina=1>>.

¹⁷⁷ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/06/2021&jornal=515&pagina=1>>.

¹⁷⁸ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/10/2021&jornal=515&pagina=1>>.

¹⁷⁹ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=19/10/2021&jornal=515&pagina=6>>.

¹⁸⁰ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=20/10/2021&jornal=515&pagina=3>>.

¹⁸¹ <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=22/11/2021&jornal=515&pagina=1>>.

¹⁸² <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/12/2021&jornal=515&pagina=1>>.

7.2.**Anexo 2 – Código de Ética dos profissionais de nível superior do SUAS**

Código de Ética da Assistente Social – Lei 8.662/93 de Regulamentação da Profissão. <https://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf>.

Código de Ética profissional do Psicólogo – Resolução CFP nº 010/05. <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/896/o/Codigo_de_etica_da_profissao.pdf>.

Código de ética e disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil. <<https://www.oab.org.br/content/pdf/legislacaoob/codigodeetica.pdf>>.

Código de ética do profissional Pedagogo – Associação universitária de Pedagogia do Brasil – AUNIPEDAG.BR. <<https://pt.scribd.com/document/315693846/CODIGO-ETICA-PEDAGOGO>>.

Código de ética do Antropólogo e da Antropóloga – Associação brasileira de Antropologia. <<http://www.portal.abant.org.br/codigo-de-etica/>>.

Código de Ética do profissional de contabilidade – Conselho Federal de Contabilidade. <<https://cfc.org.br/noticias/atualizacao-do-codigo-de-etica-do-profissional-da-contabilidade-e-publicado-no-dou/>>.

Código de Ética Profissional do Economista PL 7166/2002; Res. 1683/2001; Res. 1628/1996 – Conselho Federal de Economia – COFECON. <<https://cofecon.org/transparencia/files/consolidacao/3.1.pdf>>.

Código de ética do Economista doméstico – Conselho Federal de Economistas domésticos. <https://drive.google.com/file/d/1t-Jfcj0_3kCozzcijouB_n3CVlqWNhPI/view>. Código de Ética da Sociedade Brasileira de Sociologia - Sociedade Brasileira de Sociologia.

7.3.

Anexo 3 –Secretarias de estado de Assistência Social

SECRETARIAS DE ESTADO	UF
Secretaria de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social	RO
Secretaria de Estado de Assistência Social, dos Direitos Humanos e de Políticas para Mulheres - SEASDHM	AC
Secretaria de Estado de Assistência Social	AM
Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social	RR
Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda	PA
Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social	AP
Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social	TO
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	MA
Secretaria da Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos - SASC	PI
Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos	CE
Secretaria Estadual do Trabalho da Habitação e da Assistência Social	RN
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano	PB
Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, Criança E Juventude	PE
Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social	AL
Secretaria de Estado da Inclusão e Assistência Social	SE
Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social	BA
Subsecretaria de Estado de Assistência Social - SUBAS	MG
Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social	ES
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	RJ
Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo	SP
Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho - SEJUF	PR
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	SC
Secretaria de Igualdade, Cidadania, Direitos Humanos e Assistência Social	RS
Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Trabalho	MS
Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania	MT
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	GO

Fonte: Censo SUAS – Gestão Estadual 2021.