



MESA TEMÁTICA COORDENADA 4

DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

A OFERTA DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PELAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL EM TERESINA (PI)

THE OFFER OF SOCIAL SERVICES BY CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN TERESINA (PI)

Teresa Cristina Moura Costa¹

RESUMO

Esse artigo apresenta uma análise sobre o papel das Organizações da Sociedade Civil na implementação do Sistema Único de Assistência Social em Teresina (PI) tendo como referência a formalização das parcerias por meio dos Termos de Colaboração regulados a partir da Lei nº 13.019/2014. O objetivo é propiciar reflexões sobre o papel estratégico dessas organizações e sua interação com o Estado. Os resultados apontam que as OSC's têm um papel fundamental na execução dos serviços, mas contraditoriamente, ao assumir a oferta de serviços estatais com o financiamento público quase que integral para a sua execução, têm sido instrumentos de enfraquecimento da ação direta do município na implementação dos serviços socioassistenciais.

Palavras-chave: Estado; Organizações da Sociedade Civil; Serviços Socioassistenciais.

ABSTRACT

This article presents an analysis of the role of Civil Society Organizations in the implementation of the Unified Social Assistance System in Teresina (PI) with reference to the formalization of partnerships through the Collaboration Terms regulated by Law nº 13.019/2014. The objective is to provide reflections on the strategic role of these organizations and their interaction with the State. The results show that CSOs have a fundamental role in the execution of services, but contradictorily, by assuming the provision of state services with almost full public funding for their execution, they have been instruments of weakening the direct action of the municipality in the implementation of social assistance services.

Keywords: State; Civil Society Organizations; Social Assistance Services.

¹ Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social (DSS) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGP) da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pesquisadora do Grupo de Estudos em Políticas de Seguridade Social e Serviço Social e do Núcleo de Pesquisa sobre Estado e Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

O artigo objetiva contribuir com a discussão teórica sobre a adoção do mecanismo gerencial de incorporação de organizações da sociedade civil na implementação do Sistema Único de Assistência Social em Teresina (PI), a partir da análise dos Planos de Trabalho regidos pelos Termos de Colaboração celebrados com as Organizações da Sociedade Civil (OSC's) com o objetivo de executar serviços, programas e projetos socioassistenciais.

A Lei Orgânica da Assistência Social aprovada em 1993, atualizada pela Lei 12.432/2011 incorpora princípios que primam pela articulação com as organizações da sociedade civil no sentido que possam compor uma rede socioassistencial complementar às ofertas de serviços públicos do Estado. A regulação da relação entre o público e o privado alcança os marcos normativos complementares que vão sendo construídos a partir do amadurecimento da Política e da necessidade de orientações de processos específicos. Dentre os referidos instrumentos pode-se citar as Normas Operacionais Básicas do SUAS de 2005 e de 2012 e a Tipificação Nacional dos Serviços, além de resoluções, protocolos e orientações técnicas sobre os serviços, benefícios e programas socioassistenciais.

Por outro lado, a implementação do SUAS no contexto do Estado neoliberal impôs a adoção de mecanismos gerenciais de publicização das ações por meio do repasse de funções estatais para as Organizações da Sociedade Civil. Pôde-se constatar que nesse esforço, a utilização de parcerias com a sociedade civil constitui-se em um forte recurso gerencial de implementação dos serviços socioassistenciais nos municípios de grande porte, ao tempo em que desresponsabiliza o Estado da provisão direta de serviços, transferindo essa responsabilidade para sociedade.

Dessa forma, o estudo problematiza as parcerias realizadas pela Prefeitura Municipal de Teresina por meio da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI) com as organizações da sociedade civil para ofertar serviços, programas e projetos de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial a partir da regulamentação do Decreto Municipal nº 16.802 de 24 de janeiro de 2017.

Para tanto, realizou-se o estudo bibliográfico para o aprofundamento teórico crítico sobre a relação Estado e sociedade, e documental, particularmente dos Termos de Colaboração e aditivos celebrados entre a SEMCASPI e as OSC's no ano de 2020.

O artigo apresenta, inicialmente, alguns elementos para refletir sobre o papel das OSC's no Sistema Único de Assistência Social, para então apresentar uma análise aproximada da realidade do município.

2 ALGUNS APONTAMENTOS PARA REFLETIR SOBRE AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO SUAS

A vinculação com a oferta privada de serviços é uma marca histórica da Assistência Social, que tem seu embrião estritamente vinculado às organizações da sociedade composta por pessoas e/ou instituições que prestavam caridade e assistência aos pobres (JACCOUD, 2010; MESTRINER, 2008).

A literatura que versa sobre essa temática tem apontado para o forte cunho repressor que esse Estado brasileiro assume, tanto que até a República Velha a “questão social” era considerada como “caso de polícia” (CERQUEIRA FILHO, 1982). Somente nos anos 30, quando o país vivencia o processo de aceleração da industrialização e, com ele, formação da classe operária e já alguns indícios de organização política com vistas a reivindicação de suas necessidades é que o Estado passa a intervir na “questão social”.

É nesse contexto que o Estado irá responder a parte dessas necessidades e reconhecer os cidadãos pela via das pessoas que estão vinculadas a uma profissão reconhecida pelo Estado e estabelecendo um conjunto de legislações trabalhistas e de organização de um sistema previdenciário por categorias profissionais, o que configura o que Santos (1999) chamou de “cidadania regulada” ao estabelecer uma vinculação política dos sindicatos à estrutura governamental e, ao mesmo tempo, a integração dos trabalhadores ao processo de industrialização em curso.

Por outro lado, essa lógica irá relegar as pessoas que estão fora do mercado de trabalho à condição de não cidadãos e, que ficariam fora das intervenções do Estado e cuja a atenção ficaria à cargo das entidades filantrópicas (SANTOS, 1999). Cabe ressaltar a integração desse público foi alvo de preocupação política, assumida pelo viés moralizante e conservador da Igreja católica e das entidades filantrópicas (JACCOUD, 2010). Coube ao Estado regulamentar a ação dessas instituições, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938 que assumirá a função de órgão regulamentador e, ao mesmo tempo responsável pela avaliação das entidades que reuniam as condições para o recebimento das subvenções (MESTRINER,

2008; JACCOUD, 2010)

Esse estímulo às ofertas privadas de serviços assistenciais irá se estender, inclusive, com a criação da primeira grande instituição brasileira de assistência social, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que inicialmente irá mobilizar um corpo de mulheres voluntárias para atender as famílias dos pracinhas que foram para a Guerra e, no período da Ditadura se burocratiza e passa a integrar as ações do Ministério da Previdência e da Assistência Social, com ofertas de programas pontuais, pulverizados, eleitoreiros, dissociados de uma concepção de direitos sociais (MESTRINER, 2008).

É de fato com a Constituição Federal de 1988 que a Assistência Social ganha o status de política pública, como direito do cidadão e dever do Estado, integrada à Seguridade Social e, que incorpora inclusive o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade. Na base desse conceito, o artigo 204 já estabelece como diretriz da política, ações organizadas pelo governo a partir da descentralização político administrativa, cabendo o financiamento aos entes federativos e a coordenação das ações à esfera federal e a execução aos estados e municípios, assim como às “entidades beneficentes e de assistência social”.

Assim, as organizações da sociedade civil e entidades passam a compor o escopo de ofertas de serviços socioassistenciais sob a perspectiva do direito social a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, atualizada pela Lei 12.435 de 2011, mesmo assim afirmam a primazia do Estado na condução da política. Já no artigo 3º da LOAS estabelece que “consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos”.

Para tal, a legislação exige que as entidades com esse perfil sejam reconhecidas pelo órgão gestor federal e estejam inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social. Além disso, no Art. 6º-B, afirma que:

§ 3º As entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas celebrarão convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público para a execução, garantido financiamento integral, pelo Estado, de serviços, programas, projetos e ações de assistência social, nos limites da capacidade instalada, aos beneficiários abrangidos por esta Lei, observando-se as disponibilidades orçamentárias (BRASIL, 2011, p. 5)

Em 2012, a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS foi atualizada após ampla discussão entre técnicos, gestores e conselheiros para atender os preceitos da atualização da LOAS. O novo texto, reafirma o SUAS como sistema público não contributivo, descentralizado e participativo e estabelece entre seus objetivos, o artigo 2º “VIII - integrar a rede pública e privada, com vínculo ao SUAS, de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social” e, nas suas diretrizes estruturantes em seu artigo 1ºa “I - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social” (BRASIL, 2012, p.17).

A referida norma operacional reafirma o caráter de partilha na efetivação da Política de Assistência Social, impondo responsabilidades para o órgão gestor, mas a primazia do Estado na gestão do Sistema Único de Assistência Social. Dessa forma, o vínculo com o SUAS passa a ser efetivado por meio do Cadastro Nacional de Entidades Socioassistenciais, instrumento criado pela Resolução nº 4 de 11/02/2014 do Conselho Nacional de Entidades da Assistência Social (CNEAS) como parte das ações do Programa Nacional de Aprimoramento da Rede Socioassistencial Privada do SUAS e com a função de acompanhar das organizações da sociedade civil pelo município.

Cabe ressaltar que embora esse mecanismo de estabelecimento de parcerias com a sociedade não seja novo, nos anos 90, particularmente no governo Fernando Henrique Cardoso, passa a ser reforçada pela reforma do estado expressa no Plano Diretor, que entre suas orientações estabelece o mecanismo da publicização das ações do Estado e toda uma política de fomento às organizações da sociedade para assumir a execução de serviços em detrimento da responsabilidade estatal. Emerge assim, concordando com Montañó (2002), um novo trato à questão social pela via do estímulo às ações que compõe o chamado terceiro setor.

Esse panorama reflete, de acordo com Silva (2017), a disputa entre o projeto que está preconizado para a Política de Assistência Social exposto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado na LOAS, com uma perspectiva democratizante que incorpora o caráter de política pública como ação estatal central a partir da organização e oferta de serviços e benefícios socioassistenciais para o público a qual se destina e, o projeto neoliberal para a Política de Assistência Social que passa a requerer a ação mínima do Estado na atenção às necessidades sociais. É no bojo desse processo que se delega à sociedade a função de enfrentamento das expressões da questão social, seja pela via da parceria com as entidades filantrópicas beneficentes, à convocação das instituições do terceiro setor e, ainda, às “ações

sociais” das empresas privadas.

Mesmo nos anos 2.000, com o avanço promovido a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social e, com ela a organização do Sistema Único de Assistência Social, a oferta privada dos serviços e benefícios socioassistenciais é estimulada e tem no seu arcabouço regulatório e organizativo a expressão desses projetos em disputa. Na concepção de Brettas (2016, p. 10) a discussão sobre o papel das organizações da sociedade civil na atualidade “tende a estar mais relacionada a temas como experimentação, inovação social, inserção local, relacionamento, empoderamento das comunidades, controle social, articulação intersetorial, etc.” o que, em nossa análise acaba por enfraquecer o debate político sobre a implementação das parceiras.

Na tentativa de expressar a forma como as organizações governamentais tem se relacionado com as organizações não governamentais na execução das políticas sociais onde a parceria pode acontecer, Silva, Jaccoud e Beghin (2005) apresentam uma tipologia em três regimes. O primeiro é o “*regime de execução não estatal com financiamento público direto*”², que pressupõe a formalização da parceria por meio de convênio ou termo de parceria onde são definidos os objetivos a serem alcançados para enfrentar um determinado problema, contexto em que a organização executa o serviço e o ente governamental repassa recursos financeiros, acompanha e fiscaliza a execução das ações e alcance de objetivos. Além disso, a organização de origem privada sem fins lucrativos pode aportar recursos de outras fontes (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, p. 2005).

O segundo é o “*regime de execução não estatal de financiamento público indireto*”³ que não exige nenhum tipo de formalização, mas o poder público repassa recursos financeiros por meio de instrumentos como:

- i) os certificados outorgados pelo poder público que definem a área de atuação – i.e., entidade beneficente de assistência social, utilidade pública, Oscip –, e ii) os mecanismos legais de acesso aos recursos públicos – i.e., imunidades de impostos e contribuições sociais, isenções e incentivos fiscais (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 397).

Além disso, a organização também pode alocar outras fontes de recursos. Por fim, o

² Grifos da autora.

³ Grifo da autora.

terceiro regime, seria o de “*mobilização de recursos privados*”⁴ por meio do qual as instituições governamentais em ação conjunta com as organizações privadas, não necessariamente formalizadas, utilizam instrumentos como “mobilização via meios de comunicação” e podem “executar a ação com apoio dos recursos privados ou mediar a alocação desses recursos ente os doadores e executores privados” (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 397).

Brettas (2016) também apresenta uma classificação para a forma de repasse de recursos do poder público para as organizações da sociedade civil que compreende o financiamento direto, onde os recursos são alocados em fundos públicos nas três esferas de governo e os municípios e estados repassam para as organizações conforme pactuado nos termos de parceria e, o financiamento indireto que ocorre com os mecanismos de exoneração tributária.

Seguindo a orientação de Silva, Jaccoud e Beghin (2005), de utilizar a tipologia como “uma forma de descortinar de maneira mais organizada diversos aspectos de um determinado fenômeno” (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 396), buscamos analisar as parcerias implementadas entre a Secretaria Municipal de Assistência Social e as Organizações da Sociedade Civil no município de Teresina. Cabe ressaltar que nos detemos aqui às entidades cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Socioassistenciais na modalidade de atendimento e que executam serviços socioassistenciais que, em tese, se enquadrariam no “*regime de execução não estatal com financiamento público direto*”, regidas por Termos de Colaboração.

3 A EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS EM TERESINA (PI) SOB A ORIENTAÇÃO DO DECRETO Nº 16.802 DE 24 DE ABRIL DE 2017

As parcerias com a sociedade civil na execução da Política de Assistência Social constituem-se atualmente em uma das estratégias da gestão pública, sobretudo, para a administração das políticas públicas, materializadas por meio de serviços, programas, projetos e benefícios que visam assegurar os direitos sociais, elemento importante no processo de construção e efetivação da democracia e da cidadania.

Os avanços no marco regulatório, a implementação do SUAS no contexto do Estado neoliberal impôs a adoção de mecanismos gerenciais de publicização das ações por meio do

⁴ Grifo da autora.

repassa de funções estatais para as Organizações da Sociedade Civil. No bojo dessas regulamentações, em 2014 o Governo Federal instituiu a Lei nº 13.019/2014 com o objetivo de regulamentar o regime de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, que foi alterada em 2015 pela Lei nº 13.204/2015 o qual dá uma nova redação a ementa do texto, passando a vigorar como:

Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999 (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (BRASIL, 2015, p.1)

Entre os avanços que a Lei apresenta, destaca-se as modalidades jurídica de parceria: a colaboração, o fomento e o acordo de cooperação. Tais modalidades são reguladas a partir de termos que regulam a parceria entre os órgãos da administração pública e as organizações da sociedade civil, sendo que na colaboração existe repasse de recursos públicos, no fomento a demanda é das Organizações da sociedade e na cooperação não existe transferência de recursos. A legislação que estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil estabelece ainda os procedimentos para a celebração de Termos de Parceria e de Fomento, no que se refere ao planejamento, seleção, celebração, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas, além de incluir mecanismos que possibilitem a participação e controle das parcerias e a transparência nos atos estabelecidos. A sua implementação foi adiada por meio da Medida Provisória 684/2014, que mais tarde é aprovada pelo Congresso Nacional o que fará com que a Lei só entre em vigor para a União e os Estados em 23/01/ 2016 e para os municípios em 01/01/2017.

No bojo das mudanças ensejadas pela nova legislação, em 2017, o Governo do Estado do Piauí por meio do Decreto nº 17.083/17 regulamentou a Lei n 13.109/2014, “referendando no âmbito do Piauí, os procedimentos para a contratualização entre o poder público e as organizações nas parcerias para realização de políticas públicas e sociais” (MANUAL DAS PARCERIAS, 2018). Já no município de Teresina, a legislação foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº16.802 de 2017, que em conjunto com as legislações nacional e estadual passam a ser a base para estabelecer as parcerias com as organizações da sociedade civil.

Para efeitos do trabalho, particularizamos a análise dos Termos de Colaboração celebrados entre a Prefeitura Municipal de Teresina por meio da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas e as Organizações da Sociedade Civil na implementação dos serviços socioassistenciais que compõe o Sistema Único de Assistência Social. Por Termo de Parceria, a legislação estabelece que se trata de “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias, propostas pela administração pública municipal, com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros” (MANUAL OPERACIONAL DAS PARCERIAS, 2019, p.14-15).

Cabe ressaltar que o município Teresina possuía em 2020, 38 (trinta e oito) entidades socioassistenciais cadastradas no CNEAS, na modalidade de atendimento, ou seja que ofertam serviços, benefícios, programas ou projetos socioassistenciais, sendo que 26,6%, que corresponde a 8 (oito) entidades acumulam também o perfil de assessoramento e defesa de direitos, o que demarca claramente o perfil de entidades que atuam predominantemente nas ofertas do SUAS e a ausência de entidades com perfil único de defesa e assessoramento de direitos (BRASIL, 2020).

Para conhecer melhor a forma como se delineiam esses processos, analisamos 19⁵ (dezenove) Planos de Trabalho de 10 (dez) Organizações da Sociedade Civil do município de Teresina vinculados aos Termos de Parceria e respectivos aditivos firmados para implementação de programas projetos e serviços socioassistenciais em 2020, os quais apresentamos alguns resultados para reflexão.

No que se refere às ofertas, percebeu-se a **concentração** em 02 (duas) organizações que agregam 04 (quatro) planos de trabalho, cada uma, seguidas de 03 (três) que agregam dois planos de trabalho e 05 (cinco), com apenas um plano. Quanto ao **tipo de parceria firmada**, predomina a oferta de serviços socioassistenciais com 15 (quinze) planos de trabalho, seguidas 03 (três) planos referentes aos projetos e 1 (um) plano para a execução de Programa.

⁵ O quantitativo de planos e termos corresponde ao que foi disponibilizado pela Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas, quando da solicitação do material para fins de pesquisa. Cabe ressaltar que para cada Plano de Trabalho existe um Termo de Colaboração correspondente e com vigência de um ano e que para os Termos firmados antes de 2022 em que a parceria continua, foi disponibilizado também os Termos aditivos.

Sobre os **níveis de proteção** em que se situam, 11 (onze) planos estão na Proteção Social Especial, sendo 09 no âmbito dos serviços e 02 (dois) projetos. Quanto aos serviços ofertados, há uma predominância do Serviço de Acolhimento Institucional com 05 (cinco) planos, seguido de 03 (três) referentes aos Serviços de Proteção Social Especial para PCD's e Famílias, ofertados em Centros-dia e 01 (um) financiamento do "CREAS⁶". Já os projetos na Proteção Social de Média Complexidade estão nas ações complementares de habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência. Dos 08 (oito) planos que estão na Proteção Social Básica, 07 (sete) são para a execução de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e 01 (um) voltado para inclusão de famílias.

Quanto às **fontes de recursos**, 08 (oito) planos, que representam 42,10% do total, são financiadas somente com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social repassados pelo município; 07 (sete), que representam 36,8%, são financiadas com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social e da Prefeitura Municipal de Teresina; 02 (dois) são financiados somente pela Prefeitura Municipal de Teresina; 01 (um) que corresponde 5,3% é financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, do Governo do Estado do Piauí e da Prefeitura Municipal de Teresina; e 01 (um) plano que corresponde 5,3% é financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, da Prefeitura Municipal de Teresina e de outras fontes. Em apenas 02 (dois) Planos de Trabalho aparece a contrapartida da OSC's, qualificada como "espaço físico".

No que se refere à **natureza das despesas** a serem executadas, 95% dos planos expressam o investimento em material de consumo e manutenção; 84% em recursos humanos (salários e encargos); 63%, em pagamento de aluguel de espaço físico e/ou de transporte. Um dado que chama a atenção é que 07 (sete), que corresponde a 36,8%, dos planos de trabalho expressam o financiamento integral pelo poder público, com investimento nos materiais de consumo e manutenção, pagamento de toda a equipe de trabalho e a locação de imóveis; em 04 (quatro) planos constam os mesmos investimentos, exceto o pagamento de aluguel, mas a execução do serviço/programa/projeto acontecerá nas unidades públicas da própria Prefeitura Municipal de Teresina. Se somarmos os percentuais, pode-se afirmar que 57,85% dos

⁶ Nomenclatura do Plano de trabalho que tem expresso no objetivo "Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade" e inclui a manutenção, os aluguéis e parte do pagamento de pessoal dos 04 (quatro) CREAS e do Centro POP.

serviços/programas/projetos são financiados inteiramente pela Prefeitura Municipal de Teresina.

Ante o exposto, percebe-se que as Organizações da Sociedade Civil têm um papel fundamental na execução dos serviços socioassistenciais no município de Teresina ao permitir que o município oferte um rol de serviços, programas e projetos que concretizam o direito à Assistência Social. Por outro lado, questiona-se esse formato de organização da rede socioassistencial do município, que segundo a NOB 2005 deve garantir o “caráter público de corresponsabilidade e complementariedade entre as ações governamentais e não-governamentais de Assistência Social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos” (BRASIL, 2005, p. 23).

Nessa perspectiva, Mestriner (2010) afirma que as normatizações do SUAS requisitam a criação de redes socioassistenciais que atuem sob a condução do Estado, “[...] com profissionalismo e conectividade capazes de levar à superação do assistencialismo, da fragmentação institucional e da ausência de efetividade de serviços dispersos e de alcance social restrito”. Nos parece, que as informações postas expressam menos a perspectiva de complementariedade e corresponsabilidade e, mais a tendência de enfraquecimento da estruturação de unidades públicas estatais para execução direta dos serviços pela via da terceirização dos serviços socioassistenciais.

No bojo dessa questão, observa-se a tendência a adoção do gerencialismo enquanto modelo de gestão neoliberal para implementação dos serviços socioassistenciais, que ao utilizar instrumentos como o Termo de Colaboração para celebração de parcerias na perspectiva dos serviços tanto abala o sentido de política pública expresso no projeto democratizante do Estado, haja vista as marcas históricas da construção da assistência social ainda arraigadas na sociedade, como também abre espaço para a recomposição de elementos do patrimonialismo na própria estrutura burocrática do Estado. Sobre esse aspecto, Sousa Filho e Gurgel (2016, p. 185), ao analisar a contrarreforma administrativa nos anos 90 identifica que “a contrarreforma administrativa, através da sua dimensão flexível/gerencial repõe o patrimonialismo em outras bases” e, ainda que essa tendência continua nos anos 2.000 pela adoção de diferentes estratégias, entre as quais está a “transferência de serviços públicos sociais pra as Organizações Sociais” (SOUSA FILHO; GURGEL, 2016, p. 185).

Finalmente, destaca-se que no campo da sociedade civil está em curso o deslocamento do papel desta, que ainda no contexto do processo de redemocratização do país era ativo e de luta e de organização das pautas da classe trabalhadora, para buscar o reconhecimento, legitimidade e incorporação legal e efetiva dessas práticas na agenda pública (DAGNINO, 2004), o que vem contribuindo para a organização de ações políticas de enfrentamento à questão social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo possibilitou a ampliação de subsídios que discutam a gestão do Sistema Único de Assistência Social no contexto do Estado neoliberal, com a análise das estratégias e mecanismos de gestão e sua utilização na implementação da dos serviços socioassistenciais. As parcerias com as Organizações da Sociedade Civil mobilizam recursos públicos que tem financiado a execução de programas, projetos e serviços, na maioria das situações, quase que inteiramente.

Dessa forma, esse instrumento tem colaborado para a terceirização dos serviços no município de Teresina o que pode acabar por enfraquecer a administração pública direta na referência de organização e oferta de serviços públicos, além de permitir contratos diferenciados de trabalho e de oferta de atividades, rotatividade de pessoal, entre outros.

As discussões levantadas não esgotam o objeto de nossa análise, mas apontam elementos que ainda carecem de reflexões e aprofundamentos, ao mesmo tempo em que ensejam a luta pelo reforço ao Sistema Único de Assistência Social organizado em uma rede socioassistencial sob a responsabilidade pública e que de fato tenha nas Organizações da Sociedade Civil instâncias complementares às suas ações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 04/05/2022.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Conselho Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Brasília, 2005. Disponível

em https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em 07/05/2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em 04/05/2022.

BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em 07/05/2022.

BRASIL. **Lei n.º 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015**. Altera a Lei n.º 13.019 de 31 de julho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13204.htm

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Consulta sobre o cadastro nacional de entidades de assistência social – CNEAS – Detalhamento**. - Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2020.

BRETTAS, Gabriela Horesh. **O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil**: contribuições para a análise da provisão de serviços no Sistema Único da Assistência Social. In: Anais do I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. /Vol. 1. 2015

CERQUEIRA FILHO, G. **A “Questão Social” no Brasil: Crítica do Discurso Político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação**: os dilemas da confluência perversa. Revista Política e Sociedade, n. 5, p. 134-169, out./2004.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

JACCOUD, Luciana Barros. Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, C. G.; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. (Orgs.). **Assistência social e filantropia**: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo. São Paulo: Giz Editorial, 2012. p. 59-82.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MESTRINER, M. L. **A imbricada relação histórica entre Assistência Social e Filantropia no Brasil**. In: STUCHI, C.; PAULA, Renato Francisco dos S.; PAZ, Rosângela Dias de O. Assistência

social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

MONTAÑO, Carlos E. **O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”**. São Paulo, *Lutas Sociais*, v. 8, p. 1-13, 2002.

PIAUI. Decreto n.º 17.083 de 03 de abril de 2017. **Regulamenta a Lei Federal 13.019 de 31 de julho de 2014**. Disponível em: http://www.siscon.pi.gov.br/z_parcerias/legis/decretos/DecretoParcerias.pdf. Acesso em 06/05/2022.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SILVA, Roberto Robson. **Os projetos de Assistência Social em disputa e o padrão híbrido de gestão do SUAS**. In: *Temporalis*, Brasília (DF), ano 17, n. 34, jul./dez. 2017. DOI: 10.22422/2238-1856.2017v17n34p225-252

SILVA, Frederico Barbosa de; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: participação social, conselhos e parcerias**. In: JACCOUD, Luciana [et al.] (Orgs.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, 373-407.

SOUZA FILHO; GURGEL, Cláudio. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016. (Coleção biblioteca básica do serviço social; v. 7).

TERESINA. **Decreto Nº 16.802**, de 24 de abril de 2017. Teresina: Diário Oficial do Município, 2017, nº 2.050.

TERESINA. **Manual de Parcerias Voluntárias**. Teresina: Secretaria Municipal de Planejamento, 2019.



MESA TEMÁTICA COORDENADA 4

DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

AS AMEAÇAS AO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - SUAS PARA ALÉM DO CORTE DE FINANCIAMENTO

THE THREATS TO THE SINGLE SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM - YOURS BEYOND THE FINANCING
CUT

Rosemeire dos Santos¹

RESUMO

As linhas reflexivas aqui apresentadas são resultados de debates teóricos acerca do conservadorismo, neoconservadorismo, e ascensão da 'nova direita' brasileira, cunhada de moralismo e religiosidade, presentes nas abordagens das políticas sociais funcionalistas e tecnicistas que retomam com todo vigor na atualidade. Esta direção se apresenta no trabalho profissional do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a começar pela auto denominação dos profissionais por técnicos da assistência social, em que esses trabalhadores desconsideram suas formações, conhecimentos e seu pertencimento de classe trabalhadora, para cumprir normas, realizarem procedimentos meramente técnicos sem nenhum questionamento da ordem societária vigente e que somando a discurso de crise e ajuste orçamentário corroboram as ameaças ao SUAS.

Palavras-chave: Conservadorismo; Tecnicismo; SUAS.

ABSTRACT

The reflective lines presented here are the result of theoretical debates about conservatism, neoconservatism, and the rise of the Brazilian 'new right', coined by moralism and religiosity, present in the approaches of functionalist and technicist social policies that resume with full vigor today. This direction is presented in the professional work of the Unified Social Assistance System - SUAS, starting with the self-denomination of professionals by social assistance technicians, in which these workers disregard their training, knowledge and their belonging to the working class, to comply with norms, carry out purely technical procedures without any questioning of the current corporate order and that, in

¹ Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, Professora Adjunta dos cursos de Graduação e Pós-Graduação da Universidade Federal do Tocantins – UFT e líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Proteção Social e Famílias – GEPPSFAM. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1911019002601744>.

addition to the crisis speech and budget adjustment, corroborate the threats to SUAS.

Keywords: Conservantism; Technicalism; Functionalism and SUAS.

1 INTRODUÇÃO

Pensar a efetivação e a continuidade do SUAS diante de tempos de contradições do modo de produção capitalista, somados as orientações e tendências neoliberais e com pitadas² do neoconservadorismo³ e do neofascismo, remete-se a reflexão que não só o corte de financiamento da política de assistência social é um grande impeditivo para o desenvolvimento de suas ações e serviços ofertados à âmbito do SUAS, como também a formação e a direção política dos trabalhadores e gestores da política social podem comprometer e muito, principalmente no que tange à efetivação das seguranças sociais, estabelecidas na Política Nacional de Assistência Social – PNAS de 2004.

São vários os entraves históricos políticos e culturais na efetivação da política de assistência social como política de responsabilidade pública, afiançadora de direitos e proteção social, desde as suas premissas ligadas ao primeiro damismo até às interpretações equivocadas da população, bem como dos trabalhadores a ela vinculada, reproduzindo o senso comum de que a política de assistência social “é para pobres e logo qualquer coisa serve!”.

Diante dos desafios históricos já postos somados à lógica imediatista contemporânea, para além do fato do corte de financiamento, cabe aqui nessas reflexões trazer à tona alógica tecnicista que se embute na política de assistência social que pode comprometer toda sua efetividade como política de proteção social. Referindo ao tecnicismo, a evidência maior é quando um profissional da política de assistência social deixa de se reconhecer como trabalhador na gestão e execução da política para se denominar como técnico da política.

É nesse sentido que o conjunto de palavras, linhas e parágrafos aqui apresentadas tem como propósito trazer a reflexão sobre o não reconhecimento profissional dos trabalhadores

² Uma maneira lúdica em pensar todas as atrocidades vividas pela população brasileira como se fosse uma receita de culinária, e que podem ser pequenas ou grande pitadas a depender do prato, e assim estamos vivenciando um Brasil, que após passar pelos períodos mais atroz do neoliberalismo, está hoje sob a ótica do neoconservadorismo e neofascismo.

³ Neoconservadorismo traz, em seu nome, a informação de que se trata de um movimento ou ideário conservador. Ele é chamado também [...] de nova direita, de modo que pertencer à nova direita política seria um pressuposto” (LACERDA, 2019; p. 23).

dos SUAS enquanto trabalhador pode comprometer a efetivação ou o derretimento da política de Assistência Social, que vem sobrevivendo a todos os ataques desde seu reconhecimento constitucional.

2 DESENVOLVIMENTO

*Assim nasce o conservador.
Ele teme tudo que é novo e se move.
É um ser frágil, arrogante, assustado...
e violento.
Mauro Luis Iasi*

A política de Assistência Social, assim como toda política social tem influências dos movimentos societários, e pensar na sua dinâmica na atual conjuntura nos faz refletir sobre seu processo sócio-histórico vinculado bem como da sociedade brasileira. O Brasil enquanto república federativa de capitalismo dependente⁴, alicerçada sob o conservadorismo, o autoritarismo e o patriarcado estes influenciam e impactam no desenvolvimento e no reconhecimento de toda e qualquer política de proteção social, e a política de assistência social não está livre disso tudo.

É nesse sentido que se reflete sobre as incidências conservadoras, neoliberais e tecnicistas no desenrolar da política de assistência social para compreender que não é somente os cortes orçamentários que colocam em risco a saúde do SUAS, mas também o desenvolvimento e o entendimento dos profissionais que desenvolvem e executam a política social.

A Política de Assistência Social no Brasil, se gesta vinculada às obras de caridade e ações de benevolência às pessoas pobres, como já afirmava Carolina de Jesus em seu livro Quarto de Despejo “Para não ver meus filhos passar fome fui pedir auxílio[...]. Como é pungente ver dramas que ali se desenrola. A ironia como que são tratados os pobres. A única coisa que eles querem saber são os nomes e os endereços dos pobres” (JESUS, 2001; p. 37).

⁴ O capitalismo dependente se concretiza através de sobre expropriação e de autocracia, caracterizando o que Florestan Fernandes denomina capitalismo selvagem. Conjuga crescimento econômico dependente com miséria e exclusão despóticas, além da ausência de direitos fora dos setores sociais dominantes (LIMOEIRO-CARDOSO, 2022).

E, assim como uma prática voltada aos pobres, a assistência social também foi palco para campanhas políticas partidárias e instrumentos de troca de atendimento por votos, principalmente quanto ao desenvolvimento da assistência social, que não era realizado diretamente pelo Estado e sim pela Legião Brasileira de Assistência – LBA, que “[...] embora na forma de um movimento legionário, articulado pela esposa do presidente Vargas, vai articular as esposas dos governadores e estas as dos prefeitos. Essa construção atravessa o marco constitucional até a extinção da LBA” (GOMES, 2008; p. 27).

O Estado brasileiro em sua trajetória histórica, política e social revestiu-se sempre de mitos que repercutem nos dias atuais, a exemplo a “democracia social e racial”, que fez naturalizar as situações de desigualdades, pobreza e racismo, praticados diariamente por uma parcela significativa da população brasileira e:

Naturalizar a desigualdade, evadir-se do passado é característico de governos autoritários que, não raro, lançam mão de narrativas edulcoradas como forma de promoção do Estado e de manutenção do poder. Mas é também fórmula aplicada, com relativo sucesso, entre nós brasileiros. Além da metáfora falaciosa das três raças, estamos acostumados a desfazer da imensa desigualdade, um cotidiano condicionado por grandes poderes centralizados nas figuras dos membros de terra em provas derradeiras de um passado aristocrático (SCHWARCZ, 2019; p. 19).

Os traços e ranços históricos que marcam a população brasileira incidem também sobre os trabalhadores do SUAS, e, nesse sentido, é necessária a compreensão sobre o neoconservadorismo, ou nova direita, que “[...] se refere originalmente à coalizão que reuniu parcela majoritária do movimento religioso evangélico, elementos da direita circular [...]” (LACERDA, 2019; p. 16).

Nesse movimento da “nova direita” ou ascensão neoconservadora, pautas e ações vinculadas ao conservadorismo retomam ‘num piscar de olhos’ na sociedade e nas políticas sociais, por isso se faz necessário a reflexão sobre o tecnicismo e o reconhecimento do trabalhador da política de assistência social como um mero técnico.

Ao analisar a palavra no seu *stricto senso* a partir do dicionário da língua portuguesa, tecnicismo significa “qualidade do que é técnico”, “submissão rigorosa às normas que condicionam a prática de uma atividade técnica”, “por menor tornado necessário pela submissão rigorosa às normas que condicionam a prática de uma atividade técnica”, ou seja, reduz o trabalho profissional meramente ao exercício de cumprir tarefas e normas, e claro, numa perspectiva imediatista, sem possibilidades de reflexão, planejamento e tomadas de

decisões a partir de uma leitura de realidade não conservadora, incidindo assim numa perspectiva punitiva das pessoas pobres.

O tecnicismo, assim como o funcionalismo são abordagens embasadas na teoria positivista que:

[...]. A hipótese fundamental da perspectiva positivista é de que a sociedade **é regida** por leis naturais, invariáveis, independentes da vontade e da ação humana. Seu pressuposto é de que essas leis regulam o funcionamento da vida social, econômica e política. Nesse sentido, os **métodos para conhecer a sociedade são os mesmos utilizados para conhecer a natureza** [...].

O método positivista trabalha com as relações aparentes dos fatos, trabalha, pois com o imediato, o observado. Contesta o teológico e o metafísico. Busca a regularidade e a invariabilidade. Circunscreve os objetivos em uma perspectiva formalista (YAZBEK, 2018; p. 57).

A abordagem funcionalista, coloca em evidência metodologias de ação para alcançar padrões de efetividade e resolutividade dentro da ordem social vigente, que no caso das sociedades contemporâneas é a autocracia burguesa capitalista. E ainda, a “abordagem funcionalista **não se propõe a explicar** por que funciona, mas sim, a ajustar tal funcionamento (YAZBEK, 2018; p. 58)”.

O tecnicismo tem sua origem fundamentada na teoria do positivismo, sendo calcado nos preceitos behavioristas de Skinner⁵ na segunda metade do século XX, e que não por coincidência, se instaura no Brasil nos anos de 1960 após o golpe militar. Colocado como método de trabalho nas mais variadas políticas sociais, desde a educação na busca pela adequação dos sujeitos e formação de trabalhadores obedientes e não questionadores ao sistema vigente, bem como nas políticas sociais de atendimento à classe trabalhadora.

Nesse sentido, a abordagem tecnicista se coaduna com as diretrizes que embasam as sociedades conservadoras, autoritárias e liberais, pois estas atuam no aperfeiçoamento da ordem social vigente, com articulação entre o sistema produtivo e a ideologia conservadora para atingir o objetivo de moldagem do comportamento de indivíduos e famílias, para estes não questionarem a autocracia burguesa imposta e/ou propor/reivindicar mudanças sociais.

No Brasil, a ascensão da ‘nova direita’ se consolida a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016, com um senado favorável à implementação da política de austeridade do governo Temer, que aprovou a Emenda Constitucional nº 95 para instituir o

⁵Psicólogo Behaviorista, que se dedicou em analisar o comportamento humano, através da observação com metodologia objetiva desconsiderando as subjetividades humana.

novo Regime Fiscal, que incidiu no congelamento de investimentos às políticas sociais de proteção social. Tal ascensão ocorreu, sobretudo, com a eleição do atual presidente Bolsonaro, que destituiu o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e instituiu o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e reduziu o orçamento da política de assistência social à quase nada - somente de 2019 para 2022 o corte orçamentário chegou à 70%⁶ -, fatores que contribuem para a inércia da política de assistência social no que tange a alcançar patamares de política pública de proteção social.

Aliado a todos os impeditivos já citados a “[...] nova direita é aquela em torno da família tradicional, do anticomunismo e do militarismo, e de valores de mercado, nesse aspecto com várias nuances [...]” (LACERDA, 2019; p. 17-18). É a partir dessas concepções que se conquista a cada dia mais adeptos diante dos valores morais e cristãos, e que o conservadorismo brasileiro tem como balizar a fixa “[...] ideia de que a família – e não o Estado – é a resposta para toda ordem de disfunções sociais” (LACERDA, 2019; p. 18). Isso significa afirmar que há uma parcela de trabalhadores na política de assistência social que são influenciados e defendem o ideário neoconservador brasileiro, e imbuídos desses ideais, somados às abordagens funcionalistas e tecnicistas, também reforçam as possibilidades do retrocesso dos avanços históricos da política de assistência social e do SUAS.

Toda e qualquer política social de responsabilidade estatal precisa de orçamento público para o desempenho de suas ações e funções, bem como investimento em concursos públicos e plano de carreira aos trabalhadores, e ainda, a superação tecnicista dos profissionais que trabalham na política.

Todavia, somente o orçamento não é o suficiente para atingirmos os patamares de política de proteção social, principalmente na política de assistência social e no SUAS, uma vez que há a necessidade de compreensão teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativo para que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/ 2004) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sejam efetivados.

É necessário compreender que a Política de Assistência Social prevê seguranças sociais para afiançar proteção social que vão além dos orçamentos, e que o trabalho cotidiano de uma equipe profissional, composta por assistentes sociais, psicólogos, administrativos, pedagógicos,

⁶ Veja matéria: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/gestao-bolsonaro-cortou-em-mais-de-70-repasses-para-assistencia-social/>

advogados entre outros, precisa ser efetivado numa perspectiva crítica, e não apenas técnica, com a ideia de que são meros executores, considerando que ao adotarem apenas essa acepção perdem as funções precípuas da formação, que são fundamentais para desenvolverem ações que assegurem as seguranças de acolhida, convívio e sobrevivência.

Tais seguranças podem ser desenvolvidas com coletivos de indivíduos e famílias que não necessariamente demandam recursos materiais e sim escutas, orientações, encaminhamentos individuais e coletivos, convivências coletivas com o território e vizinhança, trocas coletivas que podem ser direcionadas às reivindicações comuns dos indivíduos e famílias acolhidas para outras políticas sociais que compõem as necessidades básicas da população brasileira à proteção social.

Por isso a importância de pensar ações, trabalhos e serviços no âmbito do SUAS na perspectiva crítica, que permite [...] um conhecimento que não é manipulador e que apreende dialeticamente em seu movimento contraditório, movimento no qual e através do qual se engendram, como totalidade, as relações sociais que se configuram a sociedade capitalista” (YAZBEK, 2018; p. 66).

E quando nos referimos à teoria social crítica, não se resume à Marx, cabe ressaltar a importância de intelectuais como Gramsci, que analisa a categoria subalterno, e que possibilita compreender os sujeitos e usuários das políticas de proteção social, em especial da política de assistência social.

A apreensão teórica é importante para a leitura da realidade dos indivíduos e famílias expostas nas mais variadas expressões da ‘questão social’, como também para planejar, desenvolver ações com perspectivas emancipatórias, políticas, sociais e culturais, sem discriminação, de raça/etnia, religiosidade, gênero, idade, que são comuns em práticas conservadoras.

Por sua vez, para o trabalhador do SUAS é importante tecer compreensões a partir da apreensão da teoria social crítica e desmitificar sua auto titulação de mero técnico e executor do SUAS, se reconhecendo como classe trabalhadora e profissional assalariado, para que junto com a população usuária possa desenvolver ações que contribuam para a efetivação da proteção social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As linhas que aqui se findam, nem de longe teve a pretensão de esgotamento do assunto, e sim de iniciar, porque é necessário compreender os processos históricos, sociais e culturais da sociedade brasileira, bem como da política de assistência social, pois há hoje uma tendência influenciada pelo conservadorismo, que é de práticas imediatistas e de soluções rápidas, oriundas do modo de produção capitalista, que repercutem, inclusive, na formação dos trabalhadores dos SUAS, considerando a perspectiva de formação aligeirada e mercadológica diante da expansão do ensino à distância e dos processos de judicialização da educação, com vistas ao direito do consumidor e não do aluno em processo de formação profissional, contexto em que há equívocos interpretativos sérios no que tange à eixos estruturais da política social.

E, com a formação profissional dos trabalhadores da política de assistência social fragilizada, o não reconhecimento enquanto trabalhadores e sim técnicos executores, e influenciados pelas instituições conservadoras, tais como as igrejas, as famílias, bem como por todas as forças societárias do conservadorismo da família cristã estruturada, dos discursos racistas, homofóbicos entre outros, a tendência à busca de teorias e técnicas funcionalistas e imediatistas penetram com facilidade na execução das políticas sociais.

Numa cultura em que os estudos e o aprofundamento teórico são somente para a “universidade”, abortando o processo de formação continuada nas políticas sociais, a lógica tecnicista e manualesca é muito mais aceitável. No atual governo, como foi possível identificar, com o neoconservadorismo e o neofascismo as pautas de defesa dos direitos sociais, humanos e da classe trabalhadora são desconsideradas, e toda e qualquer ação passa a ser meritocrática e de adequação dos indivíduos e famílias à lógica da autocracia burguesa conservadora.

Diante do exposto os desafios são muitos, todavia, há que esperar, de que uma outra sociabilidade é possível, e que para isso não basta esperar, é preciso luta política para a construção de outro projeto societário sem exploração e opressão de classe, gênero, cor/etnia e geração, para que “sejamos socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres (Rosa de Luxemburgo). E para isso não há como individualizar os processos, é necessário coletivarmos as demandas e necessidades sociais e nos reconhecermos todos enquanto classe trabalhadora, com as singularidades e particularidades, mas não perdendo a totalidade.

É nesse sentido que é possível afirmar que o “fim do SUAS” não está em risco de ocorrer somente por conta dos cortes de financiamento, mas também por influências sociais conservadoras e tecnicistas pautadas em visões de mundo individualistas, morais e julgadoras. O SUAS é uma política social e um direito de proteção social a indivíduos e famílias que necessitem dos serviços, projetos e programas ofertados por essa política para além do aspecto de renda.

REFERÊNCIAS

GOMES, M. R. C. S. **Nacionalização da Política de Assistência Social e Governos Estaduais no Brasil**: o caso do estado de São Paulo, PUC/SP: 2008 (T.D).

JESUS, C. M. **Quarto de Despejo**: Diário de uma Favelada. São Paulo: Ed. Ática, 8ª ed. 9ª reimp. 2001.

LACERDA, M. B. **O novo conservadorismo brasileiro**. Porto Alegre? Ed. ZOUK, 2019.

LIMOEIRO-CARDOSO, M. **Capitalismo Dependente, Autocracia Burguesa e Revolução em Florestan Fernandes**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos> acesso em 22 de abril de 2022 às 10:05 h.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

YAZBEK, M. C. Fundamentos Históricos e Teóricos-Metodológicos e as Tendências Contemporâneas no Serviço Social. In: GUERRA, Y.; LEWGOY, A. M. B.; MOLJO, C. B.; SERPA, M. e SILVA, J. F. S. **Serviço Social e seus Fundamentos**: Conhecimento e Crítica. São Paulo: Papel Social, 2018.



MESA TEMÁTICA COORDENADA 4

DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

TENDÊNCIAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E BRASIL EM TEMPOS DE CRISE DO CAPITAL E PANDÊMICA DECORRENTE DA COVID-19

TRENDS IN SOCIAL ASSISTANCE IN LATIN AMERICA AND BRAZIL IN TIMES OF CAPITAL CRISIS AND PANDEMIC ARISING FROM COVID-19

Rosilene Marques Sobrinho de França¹

RESUMO

O trabalho analisa as tendências da Assistência Social na América Latina e Brasil em tempos de crise do capital e pandêmica decorrente da Covid-19, frente à superexploração do trabalho, aos elevados índices de desemprego e informalidade e à reduzida proteção social. A metodologia consistiu em estudo bibliográfico e documental. O estudo mostrou que a ofensiva ultraneoliberal e conservadora tem promovido um desfinanciamento da política de Assistência Social e a adoção de medidas regressivas, frente aos ajustes fiscais e cortes orçamentários em atendimento às estratégias da reestruturação produtiva do capital em âmbito global. Os resultados mostraram que no referido contexto a política de Assistência Social passa a ser exercida a partir do papel indutor do Estado na promoção das condições necessárias à ampliação de espaços para o mercado, pautada por parâmetros de hierarquização verticalização, com práticas autoritárias e moralizantes no trato da questão social.

Palavras-chave: Assistência Social; Capitalismo; Pandemia Covid-19.

ABSTRACT

The work analyzes the trends of Social Assistance in Latin America and Brazil in times of capital crisis and pandemic resulting from Covid-19, in

¹ Bolsista de Pós-Doutorado Júnior (PDJ) do CNPq. Pós-doutoranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora doutora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI); mestre e doutora em políticas públicas (UFPI); graduada em Serviço Social, Direito e História; líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas (GEDIPO); pesquisadora membro do Núcleo de Pesquisa sobre Questão Social e Serviço Social. Coordenadora adjunta do Núcleo de Estudos e Pesquisa Sociedade, Direitos e Políticas Públicas (NUSDIPP). Membro da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Áreas de interesse de pesquisa: políticas públicas, assistência social, direitos, encarceramento, violência, família e gerações. E-mail: rosilenemarquessobrinho@gmail.com.

the face of overexploitation of work, high unemployment and informality rates and reduced social protection. The methodology consisted of a bibliographic and documentary study. The study showed that the ultra-neoliberal and conservative offensive has promoted an underfunding of the Social Assistance policy and the adoption of regressive measures, in the face of fiscal adjustments and budget cuts in response to the strategies of productive restructuring of capital at a global level. The results showed that in that context, the Social Assistance policy starts to be exercised from the inducing role of the State in promoting the necessary conditions for the expansion of spaces for the market, guided by parameters of hierarchy and verticalization, with authoritarian and moralizing practices in the deal with the social issue.

Keywords: Social assistance; Capitalism; Covid-19 pandemic.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho analisa as tendências da Assistência Social na América Latina e Brasil em tempos de crise do capital e pandêmica decorrente da Covid-19, refletindo-se sobre as desigualdades que perpassam a realidade dos países latino-americanos, aprofundadas em tempos de crise do capital e pandêmica, frente à superexploração do trabalho, aos elevados índices de informalidade e à reduzida proteção social. Apesar do processo de desfinanciamento, assim como a política de Saúde a Assistência Social apresentou um caráter de essencialidade no contexto da pandemia Covid-19, por ser uma importante referência para o acesso a serviços setoriais e intersetoriais no atendimento aos segmentos e grupos sociais vulneráveis.

No presente trabalho buscou-se responder à seguinte questão de pesquisa: Quais as tendências apresentadas pela política de Assistência Social na América Latina e Brasil diante do atual contexto de crise estrutural do capital e pandêmica decorrente da Covid-19?

A metodologia consistiu em estudo bibliográfico e documental, sendo que o trabalho está estruturado em duas partes. A primeira analisa o contexto latino-americano em tempos de crise estrutural do capital, e, a segunda, que examina as tendências da Assistência Social na América Latina e Brasil em tempos de neoliberalismo e de conservadorismo.

2 A AMÉRICA LATINA E BRASIL FRENTE À CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL

Historicamente a família tem sido requisitada para exercer a proteção social a seus membros. Contudo, no atual cenário de crise estrutural do capital e pandêmica decorrente da

Covid-19 esta encontra-se extremamente vulnerabilizada, notadamente na América Latina, diante do trabalho superexplorado e do elevado índice de desemprego e informalidade.

No modo de produção capitalista as crises cíclicas ensejam problemas estruturais com profundos desdobramentos junto à classe trabalhadora. Nesse contexto, podem ser citadas: 1) *a crise capitalista de 1873*; b) *a crise capitalista de 1929*; c) *a crise capitalista de 2008*.

A crise capitalista de 1873 alcançou proporções mundiais a partir da “quebra da bolsa de Viena (Áustria) [...] chegando a desestruturar até mesmo a economia inglesa, país economicamente mais poderoso na época”, frente à intensa deflação que ensejou retração dos lucros. O receituário para o enfrentamento da mesma foi a superexploração dos territórios colonizados (COGGIOLA, 2009; ARRIGHI, 1996 *apud* SOARES; SIMÕES; ROMERO, 2020, p. 207).

A crise capitalista de 1929, ensejada a partir da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929 teve maior intensidade que a do período supracitado, com profundos desdobramentos nos campos econômico e político-social, ensejando a ascensão do nazifascismo, sobretudo na Alemanha e na Itália, os quais tinham como base o nacionalismo exacerbado, as organizações paramilitares e os discursos racistas e xenófobos (SIMÕES; ROMERO, 2020).

A partir das lutas da classe trabalhadora na primeira metade do século XX, o grupo de países denominado por Mesa Lago (2006, p. 19) como *pioneiro-alto* na América Latina, constituído por “Uruguai, Argentina, Chile, Cuba, Brasil e Costa Rica”, foram os primeiros a implantar sistemas de seguro social nos anos 1920 e 1930, tendo estes apresentado uma maior cobertura e desenvolvimento quando comparado a outros países latino-americanos, bem como maior desequilíbrio financeiro e atuarial.

Contudo, a implementação dos referidos sistemas protetivos ocorreu com a emergência de *cenários político-ideológicos polarizados* que ganharam significativo inflexões desde a primeira metade do século XX, com a defesa de *governos totalitários*. Paralelamente, as ideias comunistas ensejaram movimentos da classe trabalhadora com a configuração de cenários antagônicos que se polarizam durante todo o século XX (SANTOS; OBREGÓN, 2019, p. 390), e que têm especial confluência na América Latina frente à *política imperialista adotada pelos Estados Unidos*.

De acordo com Mesa-Lago (2006, p. 19), na América Latina, o *grupo intermediário*, constituído por países como “Panamá, México, Peru, Colômbia, Bolívia, Equador e Venezuela”

organizou ações no âmbito do seguro social nas décadas de 1940 e 1950, com “cobertura e desenvolvimento médio para seus sistemas, os quais estavam menos estratificados”.

Apesar do declínio do nazifascismo após a Segunda Guerra Mundial e da polarização entre capitalismo/comunismo e entre direita/esquerda que marcou a geopolítica da Europa e da América Latina as suas bases não foram extintas, permanecendo a partir de diversas modalidades e nuances conservadoras (SANTOS; OBREGÓN, 2019). Diante da referida polarização, a política imperialista dos Estados Unidos ensejou apoio à instauração de ditaduras nos países latino-americanos (FERNANDES, 2017).

Neste cenário, o grupo considerado por Mesa-Lago (2006, p. 19) como *tardio-baixo*, composto por países como “Paraguai, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Honduras e Haiti”, foram os últimos a desenvolverem programas de seguro social na região, considerando que estes foram implementados nos anos 1960 e 1970, tendo os mesmos apresentado “menor cobertura e o menor desenvolvimento”.

Apesar da diversidade político-partidária ensejada pelos processos de redemocratização, a partir da década de 1970 a “divisão ideológica na América Latina é guiada, em grande medida, pelas pautas vigentes na Europa e nos Estados Unidos”, com polarizações entre partidos de esquerda e de direita tendo como base o binômio Estado e mercado (FERNANDES, 2017, p. 30).

Os processos de reabertura democrática no final dos anos 1970 na América Latina mostrou a existência de uma diversidade política e partidária que pode ser agrupada da seguinte forma: a) *atuação de partidos com maior consolidação democrática*: em países em que estes apresentam uma trajetória histórica mais consolidada, a exemplo da Argentina, Chile e Uruguai; b) *articulação entre partidos com maior experiência democrática e partidos novos*: presentes em países cujos sistemas partidários que mantiveram os elementos de períodos democráticos de períodos anteriores articulados a outros que emergiram nos processos de reabertura política, cujos exemplos emblemáticos são o Brasil e a Bolívia; c) *partidos com pouca organização e/ou experiência política*: a exemplo dos que se apresentaram em El Salvador, Peru, Venezuela e Guatemala (FERNANDES, 2017).

De modo geral, com os processos de redemocratização, os partidos políticos da América Latina sofreram significativas inflexões no período 1980-1990 frente à adoção de leis e ações voltadas para o desvelamento das multifaces do autoritarismo que se fez presente nos períodos

de ditadura. Diante da reestruturação produtiva do capital o receituário neoliberal foi adotado no Chile na década de 1980, e, posteriormente nos demais países na década de 1990, a exemplo do Brasil, Argentina, México e Peru (FERNANDES, 2017, p. 30).

A partir da década de 1990 “o movimento das esquerdas latino-americanas orienta-se no sentido da resistência ao neoliberalismo, culminando com eleições parlamentares que levaram ao poder governos de esquerda e centro-esquerda”, a exemplo de países como o Brasil, a Argentina, o Uruguai, a Bolívia, o Equador e a Venezuela, sendo que nos “anos 2000, esses setores progressistas chegam ao poder com discursos anti-imperialistas e em defesa do desenvolvimento nacional e da autonomia dos estados nacionais, após décadas de injunção dos organismos financeiros internacionais” (MOTA, 2012, p. 5).

Apesar das referidas resistências, de modo geral, a *atuação dos partidos de frente popular* na América Latina não rompeu com as *diretrizes do neoliberalismo, inclusive no âmbito da política de Assistência Social*, considerando que a ação estatal foi perpassada por *políticas focalizadas* tendo como base *programas de transferência de renda*, como forma de enfrentamento à pobreza e a extrema pobreza (MOTA, 2012).

Pós-ajustes neoliberais, estudo realizado por Franzoni (2007) compreendendo 18 (dezoito) países da América Latina tendo com a análise das categorias “mercantilização, desmercantilização e desfamiliarização” classificou-os nos seguintes grupos: a) *Estatal Produtivista*, composto pelo Chile e Argentina, nos quais as políticas públicas são direcionadas para a “formação do capital humano no sentido de possibilitar aos cidadãos condições de acesso a serviços privados de saúde e de educação”; b) *Estatal Protetionista*, composto por Brasil, Uruguai, Costa Rica e México, os quais apresentam menor nível de mercantilização da proteção social diante da presença do Estado no desenvolvimento de ações protetivas; c) *Regime Familiarista*, os quais responsabilizam, em grande parcela, as famílias pela proteção social, frente à baixa cobertura e à fragilidade das políticas públicas.

Para Mioto (2008), apesar da diversidade de nuances, os sistemas protetivos dos países latino-americanos apresentam elevado nível de responsabilização das famílias com a adoção de *políticas familistas*, inclusive o Brasil, considerando que esta tem sido posta como importante instância protetiva (ANDRADE, 2009, p. 62).

A *crise capitalista de 2008*, teve como base os “créditos hipotecários não resgatáveis [...] como resultado da defesa da desregulamentação econômica, desde a década de 1980, por

parte do liberalismo norte-americano”, tendo a mesma sido denominada como “crise da bolha imobiliária dos EUA”, em face da “expansão desmedida da especulação financeira, patrocinada por bancos e investidores, que viam o capital como reprodução de derivativos e expectativas de crescimento” (CURVO, 2011; KOTZ, 2009; KRUGMAN, 2008 *apud* SOARES; SIMÕES; ROMERO, 2020, p. 210).

A crise de 2008 ensejou desemprego crônico, sobretudo na periferia do capitalismo, diante da integração mundial do capital ensejada pelos processos de globalização, com aumento exponencial da pobreza e da extrema pobreza (SOARES; SIMÕES; ROMERO, 2020). Além do desemprego, da fome e da miséria, ocorreu um *progressivo e intenso fluxo migratório*, sobretudo, diante dos conflitos políticos e das guerras civis (SANTOS; OBREGÓN, 2019), vivenciados por alguns países em sua ordem interna.

Na Europa, alguns elementos contribuíram para a emergência da extrema direita, dentre os quais podem ser citados a *recessão econômica* e o *crescimento dos fluxos migratórios* frente ao elevado contingente de pessoas refugiadas (SANTOS; OBREGÓN, 2019). No referido cenário, determinadas políticas ganharam novos contornos com a ascensão de partidos de extrema-direita em países como a França, ensejando, por exemplo, a *revisão de políticas de imigração*, e em países como a Bélgica, a Itália e a Áustria, nos quais partidos de extrema-direita mantiveram as suas “bases lastreadas no conservadorismo, populismo, euroceticismo e no nacionalismo exacerbado”, com discursos xenófobos, os quais apresentavam o “imigrante como novo inimigo da nação” (SANTOS; OBREGÓN, 2019, p. 392), com importantes desdobramentos na atualidade.

3 TENDÊNCIAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E BRASIL EM TEMPOS DE CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E PANDÊMICA

A estratégia utilizada para enfrentamento da crise estrutural do capital nos países periféricos da América Latina foi a superexploração do trabalho por meio de reformas implementadas pelo Estado, com a adoção de medidas emergenciais durante a pandemia Covid-19, frente à pauperização, desemprego e informalidade, bem como à “inserção laboral intermitente, instável e descontínua”, com desdobramentos nefastos diante da perspectiva ultraneoliberal cuja principal expressão é a “ultraprecarização das condições de vida e trabalho de trabalhadoras e trabalhadores” (MAURIEL, 2020, p. 718).

Nesse contexto, tem-se a “reatualização de velhas formas de relações de trabalho enraizadas nos sistemas de produção tradicionais ou pré-capitalistas – múltiplos empregos dentro da mesma família, sem falarmos na persistência do trabalho infantil”, bem como as situações análogas à do trabalho escravo em vários locais, com apelos do mercado ao endividamento das famílias com a concessão de créditos, ampliação das jornadas de trabalho e reforço da extração da mais-valia absoluta (MAURIEL, 2020, p. 719).

Considerando as nuances de um capitalismo periférico e dependente a pandemia Covid-19 apresentou desdobramentos devastadores na América Latina com repercussões nefastas no campo social, considerando que a região é constituída por países com elevadas desigualdades de renda, predominando as situações de trabalho informal e a reduzida capacidade do Estado de dar respostas às demandas sociais (SENNA; MAIOR; BALDO, 2021).

No que se refere às posturas governamentais no enfrentamento à Covid-19, de modo geral, os países latino-americanos podem ser agrupados da seguinte forma: 1) *prevalência do negacionismo à ciência*: tendo como exemplo emblemático o Brasil; 2) *obrigatoriedade e rigor das quarentenas*: modelo adotado por quase todos os países latino-americanos; 3) *combinação de obrigatoriedade e liberação*: a exemplo do Uruguai e da Costa Rica; 4) *focalização das quarentenas*: tendo como principal exemplo as medidas adotadas no Chile (CARO, 2020 *apud* TOBAR; LINGER, 2020, p. 200).

Apesar de terem aspectos em comuns, as estratégias de enfrentamento à pandemia Covid-19 nos países da América Latina tiveram impactos diferentes dependendo dos fatores elencados a seguir: a) aspectos demográficos; b) configuração dos sistemas de saúde já existentes; c) nível de emprego e informalidade; d) articulação política com a veiculação de informações adequadas sobre as estratégias adotadas para o enfrentamento da pandemia; e) capacidade financeira e nível de desenvolvimento social (CARO, 2020).

No campo social, a América Latina tem sido afetada “por altos níveis de desigualdade e por uma estrutura de produção pouco diversificada e altamente heterogênea, na qual os setores de baixa produtividade geram aproximadamente 50% dos empregos”. Tal realidade ensejou a ampliação das desigualdades existentes, frente à “grande desigualdade na renda familiar, que pode ser atribuída à distribuição estratificada de ganhos, níveis de produtividade, geração de empregos de qualidade e proteção social dos trabalhadores e de seus grupos familiares” (TOBAR; LINGER, 2020, p. 202).

De modo que a perda do emprego e da renda tem sido um dos principais resultados da crise estrutural do capital, realidade agravada no contexto pandêmico, sendo que os grupos mais vulneráveis são constituídos pelos trabalhadores informais, sobretudo mulheres, que “representam 54% do emprego total na região” (TOBAR; LINGER, 2020, p. 203).

No campo ideológico os países latino-americanos têm sido afetados por múltiplos discursos, perpassados por perspectivas autoritárias e moralizantes, que tem se apresentado a partir dos partidos políticos de extrema direita, que, no bojo do jogo democrático defendem bandeiras xenófobas, machistas, racistas, sexistas e misóginas (FERNANDES, 2017).

Na América Latina, os investimentos em saúde no pré-pandemia já eram insuficientes, considerando que os gastos públicos em 2018 representavam apenas 2,2% do Produto Interno Bruto (PIB) regional, não conseguindo, portanto, cumprir as recomendações da Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS (6% do PIB) (TOBAR; LINGER, 2020).

No Brasil, em relação ao cenário anterior à pandemia Covid-19 “os dados do compilados pelo Ipeadata (2020) apontavam *uma* contração do PIB nacional na ordem de 8,3%, entre 2014 e 2016, com pequena recuperação nos anos seguintes, não ultrapassando a marca de 1,1%” em 2019. Contudo, desde 2016, o desemprego tem apresentado elevados índices, atingindo 13,7% em 2017, enquanto o trabalho informal chegou a uma média de 41,1% em 2019 (SENNA; MAIOR; BALDO, 2021, p. 73).

No *contexto da crise estrutural do capital* as expressões da questão social passaram a ser abordadas, sobretudo, pelas instituições do Estado Penal, com aumento exponencial de pessoas encarceradas diante da retração do Estado Social promovido pelo intenso desfinanciamento das políticas públicas, notadamente de assistência social, saúde e previdência social.

No referido cenário a *política de assistência social* brasileira se insere em um novo padrão de enfrentamento às expressões da questão social, em face da fragilização do consenso entre as classes e a adoção de “elementos consensuais e coercitivos simultaneamente, com o crescente aumento do uso dos aparatos policiais”, inaugurando um ciclo perverso de medidas regressivas, notadamente a partir de 2016, por intermédio do aparato jurídico-normativo e institucional e a adoção de políticas “que ampliam os mecanismos repressivos, punitivos e de controle do Estado (GONÇALVES, 2019)” (MAURIEL, 2020, p. 719).

A crise capitalista e a pandemia Covid-19 atingiram a América Latina em uma conjuntura de instabilidade político-institucional e de ascensão de partidos de extrema direita ao poder, com importantes desdobramentos na política de Assistência Social no atendimento aos segmentos e grupos sociais vulneráveis, configurando as tendências apontadas a seguir.

1) Desfinanciamento da política de Assistência Social no contexto de medidas regressivas e de cortes orçamentários no âmbito da seguridade social: na América Latina a retração nos investimentos da política de Assistência Social está articulada, dentre outros a *medidas de ajustes macroeconômicos*, que ensejam a continuidade da subordinação aos interesses dos países de centro do capitalismo; e à *dívida pública*, que historicamente tem sido utilizada pelo discurso ideológico que visa fragilizar as políticas sociais nos países latino-americanos. Assim, o *projeto neoliberal e conservador pautado na manutenção das desigualdades* tem subordinado os países periféricos da América Latina aos interesses de agências multilaterais (FMI e BIRD) (DIEHL; MENDES, 2020).

No Brasil, esses ajustes macroeconômicos se ampliaram com a Emenda Constitucional nº 95/2016, a Reforma Trabalhista realizada em 2017 e a Reforma da Previdência aprovada em 2019 (SENNA; MAIOR; BALDO, 2021), contexto em que se destacam: a) *medidas regressivas no âmbito das políticas de seguridade social*: ensejadas a partir de reformas no aparato jurídico-normativo e institucional, que têm promovido uma regressão de direitos; b) *fragilização da participação e dos órgãos de controle social*: com o desenvolvimento de ações verticalizadas e a precarização dos espaços de participação social (DIEHL; MENDES, 2020); c) *governança negacionista e polarização política*: que retardaram e/ou prejudicaram o desenvolvimento de ações de enfrentamento à Covid-19, com a ataques ao poder judiciário e à institucionalidade democrática (SENNA; MAIOR; BALDO, 2021).

2) Desorganização das redes de serviços articulada a práticas autoritárias, repressivas e moralizantes no trato da questão social: em tal cenário sociopolítico as vulnerabilidades e riscos sociais são ampliadas diante das contrarreformas e dos ajustes fiscais adotados na América Latina, inclusive no Brasil, que, a partir de 2016, por meio de um golpe jurídico-midiático e parlamentar criou as condições para a ascensão da extrema direita ao poder, com a adoção de um receituário ultraneoliberal centrado na redução dos investimentos na área social, desorganização das redes de serviços, bem como em discursos racistas, machistas,

sexistas e misóginos, resgatando a *perspectiva clientelista e assistencialista* da política de Assistência Social (DIEHL; MENDES, 2020).

3) **Lógica assistencial pautada em um caráter residual e focalizado:** considerando o “formato dos benefícios não contributivos que têm as famílias (e não os indivíduos) como público-alvo, e o Estado apenas transfere renda se estas não tiverem condições de manter seus membros” (PREUSS; BUENO, 2022, p. 160). A lógica assistencial passa então a ser exercida articulada às contrarreformas e medidas regressivas de direitos, a partir da qual são reiteradas as estruturas de desigualdades que afetam, principalmente, os grupos vulneráveis, a exemplo de mulheres e pessoas negras (MAURIEL, 2020).

4) **Caráter familista diante do papel indutor do Estado na promoção das condições necessárias à ampliação de espaços para o mercado:** o papel indutor do Estado nos países da periferia do capitalismo, a exemplo da América Latina, apresenta particularidades considerando que a inserção destes na ordem mundial ocorreu a partir do *trabalho superexplorado e do fornecimento de matérias-primas para os países centrais*, reafirmando os sistemas de opressão produzidos a partir dos pilares da colonialidade, com a produção de relações assimétricas e hierarquizadas de poder tendo como base as desigualdades de classe, raça/etnia e gênero (PREUSS; BUENO, 2022).

O referido papel indutor se apresenta a partir da contrarreforma do Estado e de ajustes que têm como base: 1) critérios de elegibilidade mais rígidos como forma de delimitação do acesso à previdência e à assistência social; 2) focalização da política social; 3) redução das ofertas no campo da previdência social; 4) imposição de condicionalidades para acesso a serviços que antes eram acessados gratuitamente; 5) crescimento da previdência privada a partir de diretrizes da ação estatal; 6) adoção de regras no serviço público similares às que vigoram no privado; 7) atuação de ONGs na oferta de serviços e a adoção de uma política familista, com intensa responsabilização das famílias; 8) estagnação dos salários de servidores públicos; 9) privatização de serviços e utilização de parcerias público-privada; 10) implementação de “políticas de ativação para prestações de seguro-desemprego ou assistenciais” (NASCIMENTO; FREITAS, 2021, p. 26).

5) **Reduzida atuação do fundo público na oferta de serviços da política de Assistência Social:** contribuindo para a mercantilização de direitos, com o acesso a serviços pela via privada, considerando que em tempos de neoliberalismo os interesses do mercado perpassam todas as

esferas da vida em sociedade e o fundo público passou a servir de instrumento para a aferição de lucros em nichos antes não inteiramente acessados pelo mercado (BOSCHETTI, 2012; BOSCHETTI, 2016; NASCIMENTO; FREITAS, 2021).

6) Caráter subsidiário da política de Assistência Social no contexto da pandemia Covid-19 visando o atendimento às situações de desemprego e vulnerabilidade social, sobretudo, por meio dos auxílios emergenciais. Esse caráter subsidiário, se apresenta também diante da focalização dos programas de transferência de renda e da prestação de serviços assistenciais por meio de entidades privadas, com a prevalência do terceiro setor (NASCIMENTO; FREITAS, 2021), sobretudo, nos serviços de acolhimento a crianças, adolescentes, pessoas idosas e a pessoas em situação de rua.

7) Desenvolvimento de ações desarticuladas da lógica protetiva: de modo geral, os países da América Latina têm adotado medidas de privatização e/ou de regressão dos sistemas protetivos. No âmbito da política de Assistência social, as medidas adotadas têm um caráter desarticulado da lógica protetiva, com a mercantilização de direitos, em atendimento à ofensiva neoliberal (NASCIMENTO; FREITAS, 2021).

No Brasil, a política de Assistência Social tem apresentado significativos retrocessos, notadamente no governo Bolsonaro, diante das pautas conservadoras e regressivas, com a implementação de programas “fora da institucionalidade do SUAS”, a exemplo do Programa Pátria Voluntária, “conduzido pela primeira-dama”, que se apresentou como uma medida regressiva “em direção ao aprofundamento do desfinanciamento: a Portaria nº 2.362/ de 20/12/2019 do Ministério da Cidadania”, considerando que com a limitação de repasse de recursos por meio dos respectivos fundos “torna praticamente inviável a manutenção dos serviços do SUAS em muitos municípios, principalmente os de menor porte” (MAURIEL, 2020, p. 718). Nesse sentido, a *política de assistência social* passa a ser reorganizada a partir do conjunto de estratégias que visam recompor as bases de dominação com o reordenamento das ofertas a partir de parâmetros de hierarquização e de verticalização (MAURIEL, 2020), com a articulação entre extrema direita e militarismo como forma de defesa dos interesses da ordem burguesa.

Portanto, a crise estrutural do capital em âmbito mundial a partir de 2008 e a pandemia Covid-19 deram visibilidade a questões estruturais que perpassam os países da periferia do capitalismo, a exemplo da América Latina. De modo que no pós-pandemia precisam ser

enfrentados, dentre outros, os seguintes problemas: a) subfinanciamento dos sistemas públicos de saúde e de assistência social com a disponibilização dos aportes financeiros, institucionais e operacionais necessários a um atendimento de qualidade à população, sobretudo aos grupos vulneráveis; b) apoio à ciência, para que esta possa gerar conhecimento e produtos, com maior cooperação técnica entre os países da região (DREXLER; HOFFMANN, 2021); c) adoção de medidas de enfrentamento às desigualdades de classe, raça/etnia, gênero e orientação sexual, como forma de defesa e de fortalecimento da democracia e da cidadania.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conjunturas políticas, econômicas, sociais e culturais configuradas na América Latina são perpassados pela colonialidade com a formatação de sistemas de opressão, contexto em que se destaca a superexploração do trabalho. No plano político, esses elementos se apresentam a partir de estruturas articuladas ao campo econômico-social com profundas marcas nas sociabilidades e nos processos de construção da democracia e da cidadania.

O eurocentrismo perpassou a construção da chamada modernidade que embasou o modo de produção capitalista. No Brasil, a década de 1930 se apresentou como o momento em que, atendendo às diretrizes dos países capitalistas centrais, esboçou a passagem de uma economia agrário-exportadora para um modelo urbano-industrial, no qual o trabalho explorado e a marginalização da população negra se apresentaram como elementos de formatação de processos de exclusão, segregação e criminalização.

A pandemia de Covid-19 emerge em um cenário de crise estrutural do capital pondo em questão a temática da proteção social, frente à superexploração do trabalho, aos elevados índices de desemprego e informalidade e à reduzida proteção social. Como resultado desse processo, a ofensiva ultraneoliberal e conservadora tem promovido um desfinanciamento da política de Assistência Social e a adoção de medidas regressivas, com ajustes fiscais e cortes orçamentários em atendimento às estratégias da reestruturação produtiva do capital em âmbito global.

Os resultados mostraram que no referido contexto a política de Assistência Social passa a ser exercida a partir do papel indutor do Estado na promoção das condições necessárias à

ampliação de espaços para o mercado, pautada por parâmetros de hierarquização e verticalização, com práticas autoritárias e moralizantes no trato da questão social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fabrício Fontes de. Regimes de proteção social na América Latina: modelos e tendências recentes Social. **Emancipação**, Ponta Grossa, 12(1): 21-33, 2012.

BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, I. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/08.pdf>. Acesso em 22 abril de 2022.

CARO, Ariela Ruiz. **Las estrategias para enfrentar el Covid-19 em América Latina**. Integración Regional, Grupo de Trabajo #9, Integración y Unidad Latinoamericana, Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (CLACSO), julho de 2020, p. 7-11.

DIEHL, Rodrigo Cristiano; MENDES, Jussara Maria Rosa. Proteção social no olho do furacão: contrarreformas na América Latina. **Argumentum**, Vitória, v. 12, n. 2, p. 284-298, maio/ago. 2020.

DREXLER, Jan Felix; HOFFMANN, Bert. **COVID-19 na América Latina: Qual a situação atual e o que esperar**, Tradução do GIGA Focus, Latin America, Number 5, October, 2021. Disponível em <https://assets.ctfassets.net/jlhgjubhhjuo/188yUktaD9htEmxK6dMtCZ/fd12556c5c3db79c6401d2bfd2b09b34/text-Portugiesisch-Focus-LA-2021-05.pdf>. Acesso em 03 de maio de 2022.

FERNANDES, Jean Lucas Macedo. Direitas partidárias na América Latina do século XXI. **Leviathan, Cadernos de Pesquisa Política**, N. 14, pp.26-50, 2017.

FRANZONI, Juliana M. **Regímenes Del Bienestar em America Latina**, Madri: Fundacion Carolina, 2007.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Assistência e repressão: pilares no enfrentamento da “questão social” no capitalismo dependente brasileiro. **Vértices**, Campos dos Goytacazes/RJ, v.22, n.Especial, p. 706-726, 2020.

MOTA, Ana Elizabete Mota. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina. **Configurações**, Revista de sociologia,10, 2012, p. 29-41.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. / Carmelo Mesa-Lago; tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. - Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

NASCIMENTO, Edilaine Pereira do; FREITAS, Leana Oliveira. Proteção social na América Latina em tempos de capitalismo ultraliberal: a persistência da fragilidade e da focalização. *Revista Humanidades e Inovação* v.8, n.39, 2021, p. 22-31.

PREUSS, Teresinha; BUENO, Nayara Cristina. Proteção Social no Cone Sul da América Latina no Século 21: Entre o Seguro e a Assistência Social, **Revista Direito em Debate**, Revista do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí, Editora Unijuí – Ano XXIX – n. 53 – jul./dez. 2020, p. 154-164.

SANTOS, Fernanda Araujo Mota; OBREGÓN, Marcelo Fernando Quiroga. A ascensão dos partidos políticos de extrema direita na Europa: os possíveis reflexos desse fenômeno para União Europeia, **Derecho y Cambio Social** n° 56, abr-jun, 2019, p. 388-406.

SENNA, Mônica de Castro Maia; MAIOR, Aline Souto; BALDO, Valentina Suárez. Proteção Social em Tempos de COVID-19: experiências na América Latina. **Argumentum**, Vitória, v. 13, n. 1, p. 66-80, jan./abr. 2021.

SOARES, Alessandra Guimarães; SIMÕES, Catharina Libório Ribeiro; ROMERO, Thiago Giovani. Crises econômicas, ascensão da extrema direita e a relativização dos direitos humanos. **Rev. Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 28, p. 193-223, jan./jun. 2020.

TOBAR, Sebastián; LINGER, Carlos. **América Latina e Caribe entre a Covid-19 e a crise econômica e social**. Diplomacia da saúde e Covid-19, p. 199-211, 2020. Disponível em https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/49970/2/cap13_america_latina_caribe_covid_19_crise_economica_social.pdf. Acesso em 03 de maio de 2022.

VIANA, Ana Luiza d'Avila; FONSECA, Ana Maria Medeiros da; SILVA, Hudson Pacifico da. Proteção social na América Latina e Caribe: mudanças, contradições e limites. Espaço temático: políticas sociais na América Latina. **Cad. Saúde Pública**, 2017; 33(7), p. 1-15. Disponível em <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/static//arquivo/1678-4464-csp-33-s2-e00216516.pdf>. Acesso em 02 de maio de 2022.