



O FUTURO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO FUTURO

CONTEXTO DE CRISE E DESAFIOS PÓS-PANDEMIA

Márcia Helena Carvalho Lopes
Maria Luiza Amaral Rizzotti
Renato Francisco dos Santos Paula
(organização)



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores



**HUCITEC
EDITORA**

O livro que aqui temos e o Ciclo de Debates promovido pelo Instituto Lula estão prospectando um país insurgente, capaz de rebelar-se contra as injustiças sociais históricas e contra os privilégios alentadores da brutal apartação social que secularmente vigora no Brasil. A assistência social como política pública, inscrita em uma agenda de proteção social democrática poderá adicionar significativas contribuições às estratégias de superação da pobreza e da exclusão social. Como política do campo da seguridade social, a assistência social pode e precisa, instituir-se, sob o signo da equidade, como um novo campo de direitos sociais efetivos, como um processo de aprimoramento e de ampliação da proteção pública e da inclusão social. Vale registrar: a inclusão social compreendida com pertencimento, não como concessão, como dádiva ou como tolerância.

— Edval Bernardino Campos
Universidade Federal do Pará (UFPA)



Márcia Helena Carvalho Lopes

Professora aposentada do curso de Serviço Social da UEL. Foi Secretária Nacional de Assistência Social, Secretária Executiva e Ministra de Estado do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselheira do Instituto Lula. Integra a coordenação da Frente Nacional em Defesa do Suas e da Seguridade Social e o Comitê Técnico de Assistência Social do Consórcio Nordeste.



Maria Luiza Amaral Rizzotti

Professora aposentada do curso de Serviço Social da UEL. Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Foi Secretária Municipal de Assistência Social em Londrina/PR e Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).



Renato Francisco dos Santos Paula

Doutor em Serviço Social pela PUC-SP. Professor no curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás. Foi Coordenador-Geral de Gestão do Trabalho e Educação Permanente do MDS e Vice-Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Coleção
NOVAS E VELHAS DESIGUALDADES NA ERA DIGITAL

DIREÇÃO DE

Marcio Pochmann
Luís Fernando Vitagliano

Instituto Lula

Presidente de Honra
Luiz Inácio Lula da Silva

Diretoria (2020-2023)

Marcio Pochmann (Presidente)
Paulo Tarciso Okamoto
Tamires Sampaio
Juvanda Moreira Leite
Moisés Selerges

Diretoria (2023-2026)

Ivone Silva (presidenta)
Paulo Tarciso Okamoto
Wellington Messias Damasceno
Tarcísio Secoli
Ana Flávia Marques

Ciclo de Debates

Brasil:

problemas estruturais e perspectivas de transformação

Equipe do Ciclo sobre Assistência Social

Itanamara Guedes Cavalcanti, Jucimeri Isolda Silveira, Luciana de Barros Jaccoud, Luziele Maria de Souza Tapajós, Márcia Helena Carvalho Lopes, Maria Luiza Amaral Rizzotti, Natalina Ribeiro, Renato Francisco dos Santos Paula, Simone Aparecida Albuquerque

O Instituto Lula detém todos os direitos sobre a versão em português espanhol e inglês desta obra. As edições em espanhol e inglês da obra deverão ter impressos em cada cópia da tradução no verso da página de título (página de direitos autorais) o aviso de direitos autorais de acordo com a convenção universitária de direitos autorais (UCC) conforme segue: Tradução da língua portuguesa edição: O Futuro da Assistência Social e a Assistência Social no Futuro: contexto de crise e desafios pós-pandemia; organizado por Márcia Helena Carvalho Lopes, Maria Luiza Amaral Rizzotti, Renato Francisco dos Santos Paula; Copyright [aviso de direitos autorais fornecido na obra]. Todos os direitos reservados.

The Lula Institute retains all rights to the Spanish and English language version of this work. The Spanish and English language editions of the work shall have printed in each copy of the translation on the verso of the title page (copyright page) the notice of copyright in accordance with university copyright convention (UCC) as follows: Translation from the Portuguese language edition: "The Future of Social Assistance and Social Assistance in the Future context of crisis and post-pandemic challenges" edited by Márcia Helena Carvalho Lopes, Maria Luiza do Amaral Rizzotti, Renato Francisco dos Santos Paula - Copyright [copyright notice as given in the work]. All rights reserved.

**O FUTURO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO FUTURO**
contexto de crise e desafios pós-pandemia



Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Presidente

Paulo Okamoto

Vice-presidenta

Vívian Farias

Diretoria

Elen Coutinho, Naiara Raiol, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Jorge Bittar, Valter Pomar, Virgílio Guimarães

Conselho editorial

Albino Rubim, Alice Ruiz, André Singer, Clarisse Paradis, Conceição Evaristo, Dainis Karepovs, Emir Sader, Hamilton Pereira, Laís Abramo, Luiz Dulci, Macaé Evaristo, Marcio Meira, Maria Rita Kehl, Marisa Midori, Rita Sipahi, Silvio Almeida, Tássia Rabelo, Valter Silvério

Coordenador editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Costa

Tradução dos originais em inglês: Aline Scátola
Preparação editorial e revisões: Angélica Ramacciotti
Coordenação editorial: Rogério Chaves

Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana
04117-091 São Paulo – SP
Fone: (11) 5571 4299
www.fpabramo.org.br

O FUTURO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO FUTURO **contexto de crise e desafios pós-pandemia**

Márcia Helena Carvalho Lopes
Maria Luiza Amaral Rizzotti
Renato Francisco dos Santos Paula
(organização)

— CICLO DE DEBATES —

Hucitec Editora
Fundação Perseu Abramo
Instituto Lula

São Paulo, 2023

© Direitos autorais, 2023, da organização de
Márcia Helena Carvalho Lopes
Maria Luíza Amaral Rizzotti
Renato Francisco dos Santos Paula

© Direitos de publicação reservados por

Hucitec Editora Ltda.
Rua Dona Inácia Uchoa, 209
04110-020 São Paulo, SP
Telefone (55 11 3892-7772)
lojahucitec.com.br

Instituto Luiz Inácio Lula da Silva
Rua Pouso Alegre, 21 - Ipiranga
04261-030 São Paulo, SP
www.institutolula.org.br
contato@institutolula.org

Fundação Perseu Abramo
R. Francisco Cruz, 234
04117-020 São Paulo - SP
Telefone (55 11 3892-7772)
fpabramo.org.br

Depósito Legal efetuado.

Direção editorial: MARIANA NADA
Produção editorial: KATIA REIS
Assessoria editorial: MARIANA TERRA
Circulação: ELVIO TEZZA

F996 O futuro da assistência social e a assistência social no futuro : contexto de crise e desafios pós-pandemia / Márcia Helena Carvalho Lopes, Maria Luíza do Amaral Rizzotti e Renato Francisco dos Santos Paula (orgs.) – São Paulo : Fundação Perseu Abramo ; Hucitec, 2023.

197p. (Coleção Novas desigualdades na era digital)
ISBN: 978-85-8404-365-1

1. Sistema Único de Assistência social 2. Políticas sociais 3. Proteção social 4. Participação popular
I. Lopes, Márcia Helena Carvalho II. Rizzotti, Maria Luíza do Amaral III. Paula, Renato Francisco dos Santos

APRESENTAÇÃO GERAL DA COLEÇÃO

Este livro que aqui se apresenta é resultado de um esforço coletivo de especialistas e gestores que associam experiência, profissionalismo e vontade de inovação. Resulta da busca do Instituto Lula em mais uma vez reunir profissionais de excelência para pensar a sociedade brasileira nos seus mais diversos aspectos, provocar e propor soluções para políticas públicas e sociais.

Entre os anos de 2020 e 2023, a Diretoria do Instituto Lula, composta por Marcio Pochmann, Moises Selerges, Thamires Sampaio, Paulo Okamoto e Juvândia Moreira, se propôs a realizar estudos, ampliar o debate e buscar estratégias de modernização da sua visão de mundo. Alicerçado nessa missão, surgiram projetos de formação de quadros, seminários com participação social, articulação com as universidades, grupos de escutas com especialistas e editais de trabalho para pesquisadores. Esse volume de conversas, reuniões, estudos, pesquisas e relatórios agora se convertem numa série de livros que tem como objetivo ajudar a pensar o Brasil do futuro. Muito do que foi feito teve a perspectiva de apresentar novas abordagens para temas que insistem em manter-se na agenda social, política e econômica do Brasil. Para isso, a proposta do Instituto Lula em tratar temas já bastante desgastados que permanecem irresolutos foi propor uma discussão de longo prazo, para vinte anos, ou mais. Não pensar no imediato, mas pensar no longo prazo.

Sintoma do nosso atraso enquanto sociedade é que estamos sempre correndo atrás do emergencial, de que tudo é urgente e que tudo deve ser resolvido agora. Como tentar colocar toda água do reservatório dentro do cano de saída de uma única vez. É preciso, para ter bons resultados, controlar o fluxo, organizar o estoque, pensar no longo prazo e nos gargalos. A coleção que aqui se apresenta e da qual faz parte esse volume tem esse propósito: pensar o Brasil, reconhecer seus problemas urgentes, mas dar tempo ao tempo, controlar a ansiedade de fazer tudo de uma vez e evitar o erro de supor que tudo é urgente, porque, seguindo a máxima do ditado popular: se tudo é urgente, nada é prioritário.

Sabemos que ao definir prioridades, selecionamos a sequência de tarefas, e que obviamente a cada escolha há muitas renúncias. O Instituto Lula insistiu na

necessidade de que essas escolhas e preferências se fizessem entre os especialistas, professores, lideranças de movimentos sociais, pesquisadores e os participantes anônimos que nos acompanharam, porque isso faz parte do exercício da liderança. Provocar reações, buscar respostas para tomar as melhores decisões é o papel de uma instituição como o Instituto Lula, subsidiar lideranças com diagnósticos e propostas para que a sociedade brasileira tenha opções de pensamento de longo prazo. Para nós, a doença do ‘curtoprazismo’ precisa ser combatida.

Um segundo eixo de trabalho adotado e que vai ficar evidente nas leituras da presente coleção em que essa apresentação perpassa é o fato de considerarmos as mudanças para uma nova Era Digital. Consideramos que a transição da sociedade industrial, que concentrava empregos, riquezas e inovação na área da indústria tem dado sinais de esgotamento e que desponta, como substituição a isso, um período de mudanças associadas a informatização dos serviços e incorporando iniciativas de inteligência artificial que chamaremos de Era Digital.

Como as plataformas de serviços digitais, o incremento do celular, toda a economia em torno do mundo da internet, dos sites e aplicativos foi capaz de fazer uma verdadeira revolução na forma com que nos comunicamos, na forma com que transmitimos informações e também nas formas de organização e circulação de pessoas e produtos? Ter um mapa às mãos com geolocalização em tempo real mudou a logística dos transportes. Assim como ter o aplicativo do banco tirou muitos empregos do caixa. Os totens em lojas de *fast food* dispensam funcionários e transformam o atendimento, assim como organizar os semáforos com inteligência artificial que monitora o trânsito aperfeiçoa os fluxos nas cidades. Todas essas transformações e acelerações apresentam desafios às políticas públicas, aos governos e a própria sociedade civil. Discutir em parte esses impactos tomou conta de alguns dos projetos que cercaram o Instituto Lula esses anos.

O leitor vai encontrar, nessa coleção, da qual esse volume faz parte, análises e desafios para colocar o país em uma rota de aprendizado com essas transformações tendo a plena consciência de que não esgotamos o assunto, pelo contrário: embora 15 volumes propostos para serem publicados representem uma gama de estudos que vai da economia do cuidado a segurança pública, passando pela soberania na era digital ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), discute o sistema de proteção de dados, a questão fiscal e de governo e até a segurança pública e defesa, temos a plena consciência de que é preciso avançar na pesquisa, refinar o entendimento e trabalhar constantemente em longo prazo. Para isso, apresentamos esses estudos em forma de coleção para que mais e mais debates sejam organizados e que, a partir disso, soluções e encaminhamentos sejam propostos e o Brasil finalmente se encontre com o futuro promissor de um país desenvolvido, democrático e socialmente justo que há tantos anos nos é prometido e que constantemente nos é furtado.

Boa leitura! Contem conosco,

Marcio Pochmann

Luís Fernando Vitagliano

SUMÁRIO

11 Prefácio, *Luís Inácio Lula da Silva*

15 Apresentação, *os organizadores*

I – ESTADO, RESISTÊNCIAS E NARRATIVAS INSURGENTES

28 Um Estado para a proteção social, *Renato Francisco dos Santos Paula*

45 Políticas sociais e o bem-estar das famílias, *Ladislau Dowbor*

55 Trabalhadores do SUAS: compromissos éticos/políticos e o cotidiano em tempo de luta e de resistência, *Maria Luiza Amaral Rizzotti & Berenice Rojas Couto*

65 A assistência social como direito social: o SUAS e o Sistema de Justiça, *Marcus Aurélio de Freitas Barros*

75 Projetos emancipatórios, lutas sociais e agenda política no SUAS, *Eutália Barbosa Rodrigues & Itanamara Guedes Cavalcante*

86 Racismo, neoliberalismo e genocídio da população negra, *Eduardo Gomor dos Santos & Tamires Gomes Sampaio*

II – CONJUNTURA, PROTEÇÃO SOCIAL E UM HORIZONTE PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL

- 110 Assistência social do futuro entre futuro(s) da assistência social, *Aldaíza Sposati*
- 132 A gestão do Sistema Único de Assistência Social em tempos de pandemia, *Elias Sousa Oliveira & Simone Albuquerque*
- 145 Fundo público e sustentabilidade da proteção social: o caso do Sistema Único de Assistência Social, *Jucimeri Isolda Silveira*
- 167 A relação do SUAS com o Sistema de Justiça: um dilema com potencialidades em construção, *Denise Ratmann Arruda Colin*
- 178 Participação e controle social: nada será como antes!, *Luciana Tatagiba*
- 185 Conjuntura e desafios urgentes em defesa do SUAS, *André Quintão*
- 191 Depoimento, *Cirilo Makuxi*
- 193 Sobre os autores

PREFÁCIO

Em tempos de negacionismo, da utilização da mentira como estratégia política e de ataques à ciência, à pesquisa e à educação – sobretudo à universidade – nada melhor que uma poderosa ferramenta chamada Conhecimento. Só o conhecimento é capaz de fazer frente ao obscurantismo que o governo de 2019 a 2022 tentou nos impor a qualquer custo tenta nos impor a qualquer custo.

Nenhum país do mundo se desenvolveu sem investimento maciço em educação. Mas a educação, embora dever do Estado, não deve se limitar a ele. Cabe a todas e a todos os interessados na construção de um Brasil mais justo ajudar a fazer do conhecimento um bem cada vez mais acessível à população brasileira.

É esse o sentido da série *Novas e Velhas Desigualdades na Era Digital*. São ao todo 15 livros, frutos dos Ciclos de Debates Formativos desenvolvidos pelo Instituto a partir da aproximação com mais de 200 produtores de pensamento e intelectuais experientes na formulação de políticas públicas brasileiras.

A série faz parte de um dos eixos de trabalho do Instituto Lula, encarregado de analisar as novas desigualdades na chamada era digital. Ela parte da constatação de que o mundo passa por uma mudança profunda, na qual as tecnologias digitais de informação reestruturaram a sociedade e o próprio Estado, exigindo novos esforços na construção de políticas públicas que façam frente a essas desigualdades.

Os livros contemplam temas fundamentais para o futuro do Brasil na era digital, tais como trabalho e renda, meio ambiente, democracia e representatividade, assistência social e políticas públicas, entre outros.

As políticas sociais assumiram centralidade em nossa experiência de governo e nos mostraram que desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social não passa de mera falácia. Comprovamos isso criando um dos maiores sistemas de proteção socioassistencial do mundo, o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, que muito além da transferência monetária – lembrando que também criamos o maior programa de transferência de renda do mundo, o Programa Bolsa Família – levou segurança social e melhoria na qualidade de vida de milhões de cidadãos bra-

sileiros. Esse primeiro volume, deste modo, nos convida a refletir sobre o futuro da política pública de assistência social e qual assistência social queremos para o futuro.

Por trás de cada um dos 15 livros existe muito trabalho. Um trabalho que nasce do esforço coletivo e do amplo diálogo, mas que, antes de tudo, tem como ponto de partida uma história de amor pelo Brasil e pelo povo brasileiro construída ao longo de duas décadas.

O Instituto Lula nasceu da necessidade de luta e da vontade de mudança. Cabe lembrar que após as eleições de 1990, uma onda de desânimo se abateu sobre o país. O Partido dos Trabalhadores (PT) era, já naquele momento, a principal referência da oposição, mas tínhamos pouca estrutura que nos permitisse dialogar com a população.

Eram tempos difíceis para a oposição. Ainda mais uma oposição que tinha origem na luta dos trabalhadores. Havia dificuldade para furar os bloqueios da grande mídia, que queria nos colocar às margens da história. Mas eram também tempos férteis para a busca de soluções para os grandes desafios do país.

Podíamos ter nos acomodado com a catástrofe que foi o governo Collor. Mas sabíamos que não era razoável cruzarmos os braços enquanto as coisas ruíam. Foi então que, contra todas as dificuldades, criamos o Governo Paralelo.

Era imperativo enfrentar os aventureiros que compunham o núcleo do governo Collor. Demonstrar que era possível fazer de outra forma, e até mesmo apontar caminhos. Convocamos especialistas, elaboramos políticas e mostramos que não apenas tínhamos propostas, mas que sabíamos como governar para todos, com atenção especial voltada para a parcela mais necessitada do povo brasileiro.

Dessa experiência do Governo Paralelo nasceu, em 1993, o Instituto Cidadania. Ali reunimos pessoas, especialistas das mais diversas áreas, que tinham uma importante contribuição a dar no combate às desigualdades.

Nosso segredo era que tínhamos, além dos melhores cérebros, grandes corações comprometidos com o povo brasileiro. Isso explica por que o Instituto Cidadania foi o berço de projetos como o *Fome Zero*, entre tantos outros.

Algumas das iniciativas formatadas no Instituto Cidadania foram implementadas depois e desenharam a feição dos nossos governos futuros. Na época não sabíamos se – e quando – poderíamos colocar em práticas essas ideias. Podia não ter acontecido, mas sabíamos que se tivéssemos a honra de governar, precisaríamos estar preparados para mudar o Brasil. Esse era o espírito daquela época: esperança, força, comprometimento e responsabilidade.

Em 2011, quando deixei a Presidência da República, o Instituto Cidadania deu lugar ao Instituto Lula, e o que era um espaço para discussão de ideias para o futuro do país teve que lidar com outras preocupações.

O legado dos meus dois governos foi incorporado ao Instituto Lula, e a questão internacional passou a ter um lugar de destaque nas nossas relações institucionais. Construímos pontes nas relações com a África e a América Latina, porque tínhamos muito o que compartilhar.

Alguns podem dizer que se trata de fases distintas: o Instituto Cidadania na oposição, depois o Instituto Cidadania durante os meus dois governos, e finalmente o Instituto Lula após a minha saída da Presidência. Mas eu vejo como uma coisa só: uma instituição que sempre esteve preocupada em reunir esforços, projetos, propostas, ideias para fomentar políticas públicas e com elas transformar o Brasil, melhorar a vida do nosso povo.

No Instituto Lula, após 2010, passamos a organizar, sistematizar e preservar a memória dos meus governos. Fizemos conversas, viagens, conferências para que o projeto *Fome Zero* fosse replicado no mundo. Um programa de tamanho sucesso merecia ser estendido a todos os países onde existisse a tragédia da insegurança alimentar. Porque não é possível que em pleno século XXI ainda tenhamos mais de um bilhão de miseráveis no mundo, e que homens, mulheres e crianças continuem morrendo de fome.

Sabemos o muito que fizemos, mas temos consciência do que ainda precisamos e podemos fazer. Queremos que o povo sofrido do Brasil e do mundo tenha o direito ao mínimo de três refeições por dia, para daí em diante caminhar rumo à sua autonomia. Esse é um objetivo que nos move todo dia, nos faz levantar cedo e trabalhar para realizar.

Por isso, mesmo quando perseguiram o meu legado, invadiam o Instituto Lula, me confinaram numa prisão política e me impediram de disputar as eleições de 2018, não perdi a esperança e o entusiasmo. Eu não tinha dúvidas de que a verdade e o amor venceriam o ódio e a mentira.

O fato concreto é que a partir de 2020, quatro anos após o golpe contra a presidenta Dilma, voltamos a trabalhar com ainda mais foco naquilo que nós, do Instituto Lula, sabemos fazer muito bem: buscar soluções para mudar o Brasil, sobretudo no momento de ascensão do fascismo e da tentativa de destruição de tudo o que construímos.

Por tudo isso, é com grande alegria que damos início a essa série de livros. Ela faz parte de um esforço para olhar o Brasil na perspectiva do futuro. É fundamental olharmos para a frente. Ver o que o século XXI apresenta de desafios e oportunidades. Desenhar as políticas públicas para as novas gerações. Continuar a fazer mais e melhor, aprendendo com o passado e sempre atentos às mudanças.

Temos muito o que reconstruir. Precisamos erguer novamente os alicerces do futuro. Contamos com vocês, leitores e leitoras, para essa missão.

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República do Brasil

Este livro é dedicado à memória de
SIMONE APARECIDA ALBURQUERQUE
(1962 – 2023)

APRESENTAÇÃO

O Ciclo de Debates Formativos: *O Futuro da assistência social e a assistência social no futuro – contexto de crise e desafios pós-pandemia* realizado pelo Instituto Lula possibilitou que durante os meses de junho a agosto de 2021 nove grandes temáticas relacionadas a proteção social e a assistência social fossem debatidas com um público heterogêneo e qualificado cuja intenção maior foi a de gerar esperanças mobilizadoras. O substantivo esperança então tornou-se verbo: “esperançar” foi o que nos uniu nesses debates.

Tirando o olho do retrovisor (pois já temos a memória e os registros históricos de nossas experiências exitosas e não exitosas) e visando um futuro melhor e possível, a proteção social e nela a política de assistência social e o sistema que lhe dá forma, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foram postos em exame. O que se verificou é que o SUAS, ou seja, a forma que a assistência social no Brasil assume após a PNAS de 2004 e a NOB/SUAS de 2005, permanecem acolhendo uma miríade de concepções e entendimentos que ainda carecem de *concertações e mediações* que concretizem o direito socioassistencial na agenda pública e na estrutura jurídico-política do Estado. Contudo, os atores envolvidos nesse Ciclo de Debates expuseram alguns consensos, sendo que a partir deles é possível avançar com as inovações que se fazem necessárias nessa conjuntura de disputas “radicais” e polarizadas, com isso se destacaram: a) um consenso de que a assistência social precisa romper de modo definitivo com os elementos constitutivos da dependência e separar-se do assistencialismo; b) um consenso de que a proteção social distributiva constitui-se em um braço extensor da proteção social em geral, cuja unidade (em todo território nacional) se sustenta na diversidade, especificidades e particularidades de sujeitos e territórios; c) um consenso de que a pobreza e a desigualdade não podem ser enfrentadas apenas com a elaboração de patamares que meçam capacidades individuais ou coletivas de trânsito no mercado de trabalho e consumo, mas sim que padrões de cidadania devem ser repactuados na sociedade brasileira deslocando o motor do desenvolvimento das peças que geram a desigualdade produtiva para

o acelerador que cria e difunde a dignidade humana; d) um consenso de que os tempos que vivemos nos conduziram a pensar de modo definitivo a incorporação das reivindicações e das lutas setoriais na agenda macroscópica da política pública, tais como a pauta dos movimentos negro e de igualdade racial; das mulheres e das questões de gênero; dos movimentos geracionais: infância e adolescência, juventude, idosos; da diversidade a partir das mobilizações da comunidade LGBTQIA+; dos clamores do povo do campo, dos povos da floresta, indígenas, ribeirinhos, quilombolas e demais povos tradicionais; dos movimentos que nos chamam a atenção para a destruição do planeta por meio da degradação do meio ambiente; dos movimentos pelo direito à cidade, urbanidade e moradia; dentre muitas outras pautas; e) por fim, um consenso de que a assistência social e o SUAS que queremos só se realizam em um contexto de democracia plena, onde sujeitos de direitos exerçam suas garantias constitucionais de participar da vida pública e de receber do Estado (e também de um conjunto variado de atores privados) aquilo de que necessitam para que suas necessidades sociais sejam supridas.

Esses consensos remetem à criação de uma espécie de novo pacto social, agregando os sujeitos em torno de um projeto de país que começou a ser implantado em 2003 e que não pôde ser concretizado em virtude do golpe de Estado levado a cabo em 2016. Como dissemos antes, não estamos olhando o retrovisor, mas sim mirando o futuro, e, desta forma, essa publicação oferece uma modesta, porém, qualificada contribuição para a construção desse novo projeto.

O *e-book* está dividido em duas partes. A primeira delas, sob o título: *Estado, Resistências e Narrativas Insurgentes* reúne a contribuição de companheiras e companheiros que atuaram como facilitadores no Ciclo de Debates expondo temas variados, mas que puderam, nesse *e-book*, ser amalgamados sob duas premissas: 1) Que o Estado brasileiro está em disputa¹ e que a disputa atual evidencia, de modo mais contundente do que em tempos passados, a contenda de projetos de país, de nação e de projeto societal; e, 2) Que a sociedade brasileira está completamente modificada, sobretudo, em virtude do esgotamento dos padrões civilizatórios que estimularam a redação da Constituição Federal de 1988, devido à ascensão da extrema-direita e seu programa de aculturação do povo, o que nos obriga a inovar nas formas de resistência e garantir substância à desobediência político-civil que o momento nos impele a praticar.

Sendo assim, a primeira parte do *e-book* permite que o leitor tenha uma visão ampla das questões que envolvem o Estado, desde sua definição e concepção clássica até sua atuação inevitável na vida social com o capítulo de Renato Francisco dos Santos Paula: “Um Estado para a proteção social”. Ladislav Dowbor, com uma análise realista e propositiva, retoma a importância das unidades familiares e sua

1. O Estado é sempre um elemento em disputa, em qualquer conjuntura e em qualquer tempo histórico, contudo, o que assinalamos com essa afirmação é que nos tempos atuais a disputa em tela tem incorporado além de novos sujeitos, novos instrumentos de atuação, sobretudo, em virtude do extraordinário desenvolvimento tecnológico que assistimos desde o advento da internet e das tecnologias de informação e comunicação.

relação com a política social, demonstrando que é possível escolhermos um novo “pacto social” que privilegie “os de baixo” e reverta a perversa lógica de acumulação capitalista que reproduz as desigualdades, ainda que numa sociedade de mercado. No campo das resistências e insurgências, Maria Luiza Amaral Rizzotti & Berenice Rojas Couto convocam os trabalhadores à reflexão e à luta, quando desnudam os sentidos do trabalho e a sua forma superexplorada na sociedade do Capital, e a inflexões dessa dinâmica nos processos de trabalho no SUAS. As autoras lembram que o compromisso ético-político dos trabalhadores do SUAS inclui a aliança com demais segmentos da sociedade comprometidos com os princípios fundamentais da justiça social, equidade e liberdade, e concluem, portanto, que a regulação sociojurídica é insuficiente para se alcançar tal objetivo. É, pois, na esteira dessa conclusão que Marcus Aurélio de Freitas Barros desvenda a complexa relação entre o Sistema de Justiça e o SUAS. Em seu capítulo, Barros argumenta que tanto um sistema de justiça quanto um sistema de política pública, como o SUAS, devem convergir para a garantia de direitos levando a cabo os ideais de transformação consignados na Constituição Federal de 1988. A partir de experiências concretas, Barros ilustra o que diz e nos mostra possibilidades de exercício da cidadania a partir da estrutura jurídico-política do Estado nos momentos em que as correlações de forças estão favoráveis aos trabalhadores. Do mesmo modo, Eutália Barbosa Rodrigues & Itanamara Guedes Cavalcante entendem que as políticas sociais nos trazem possibilidades de emancipação política, mas que se associadas a um projeto societário alternativo ao projeto do Capital podem se constituir como *mediação* indispensável para a construção de uma nova ordem societal. Desta forma, as autoras resgatam a agenda de luta do SUAS construída a partir da atuação de sujeitos coletivos independentes ou agregados nos fóruns e espaços de discussão da política. A agenda compulsada pelas autoras se atrela a uma contundente crítica às políticas neoliberais e à condução ultraconservadora que se tem dado às políticas sociais no Brasil pós-golpe de 2016. Encerrando esse bloco de narrativas insurgentes, Eduardo Gomor dos Santos e Tamires Gomes Sampaio não nos deixam esquecer que a ofensiva neoliberal atinge de modo avassalador e privilegiado a população negra do país. Os autores fundamentam seus argumentos com uma riqueza de dados da realidade empírica que mostram o quanto o racismo estrutural no Brasil é uma realidade preocupante e que, lamentavelmente conta com o apoio do Estado para a sua reprodução. O genocídio da população jovem e negra e a “negritude” dos encarcerados no Brasil são apenas dois exemplos dessa dinâmica perversa.

O segundo bloco de textos se intitula “Conjuntura, Proteção Social e um horizonte para a assistência social”. Nesse bloco temos a oportunidade de dialogar com os textos decorrentes das “falas” dos facilitadores que se esforçaram em promover uma articulação competente entre os elementos estruturais da sociedade brasileira, as especificidades conjunturais que particularizam esse momento histórico que vivemos e os desafios e constrangimentos impostos às políticas sociais e em particular a assistência social e o SUAS. Referência nacional e internacional no debate sobre a

proteção social, Aldaíza Sposati abre esse conjunto de reflexões demonstrando que a trajetória de construção do SUAS se deu em ato sincronizado à luta por direitos sociais lamentavelmente obstaculizados pela nossa herança sociocultural conservadora, segregadora e opressora. A autora nos instiga a elevar nossos pensamentos para além do tempo presente e com isso *prospectar um futuro para a assistência social que supere as tendências de “mais do mesmo” ou do “vamos ampliar o que já conquistamos” colocando em seu lugar máximas da lavra “vamos em busca do novo necessário”, pois “a precarização da vida do povo brasileiro mostra claramente em outdoor o futuro como antítese do presente, o que nos põe em conexão com o passado que merece ser repensado em seus acertos e equívocos para ser parte do amanhã”*, arremata.

Na sequência, Elias Sousa Oliveira e Simone Albuquerque convocam toda sua experiência e autoridade como gestores públicos da assistência social e do SUAS e expõem um complexo paradoxo: de um lado, o SUAS vem sendo aceleradamente desvirtuado e desmontado não apenas pelo sequencial “desfinanciamento” de seus serviços, mas, ao mesmo tempo, tem sobrevivido em virtude da visibilidade que a assistência social adquiriu no contexto de enfrentamento às refrações da pandemia da COVID-19. Denunciam a ruptura do pacto federativo do SUAS com o retorno à centralização no governo federal e o completo desrespeito às instâncias subnacionais e atualizam o debate sobre o lugar das transferências monetárias na assistência social. No campo da sustentabilidade de qualquer política pública, o fundo público se constitui como seu elemento central, e o capítulo de Jucimeri Isolda Silveira deixa evidenciado que esse campo é eivado de permanentes disputas. No caso do SUAS, assistimos a uma drenagem dos recursos alocados no FNAS cujas consequências não incluem apenas não ter recursos para fazer acontecer a política, mas também a completa desarticulação das ofertas da assistência social nos territórios. Com riqueza de dados e informações precisas, Silveira aponta os números que nos dão a dimensão exata do desmonte e conclui que “a crise pós-golpe de 2016 e a pandemia explicitaram velhos e novos desafios a serem enfrentados [...] as forças sociais estão reagindo, construindo um novo caminho, um novo trajeto a partir do que foi historicamente acumulado, com crítica, capacidade inventiva [...] de modo a construir uma ética que defenda, de modo intransigente, os direitos e a vida acima de tudo, na direção da emancipação humana”, conclui.

Na sequência, Denise Ratman Arruda Colin retoma o debate iniciado por Marcus Barros na primeira parte do *e-book* e reafirma os fundamentos que nos permitem entender a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. A autora explora a relação entre o SUAS e o Sistema de Justiça brasileiro fugindo da tendência dominante nesse debate que difunde apenas as imperfeições e os limites dessa relação (SUAS – SJ) para analisar as “potencialidades para atuação integrada do SUAS com o Sistema de Justiça. Colin elenca um rol de possibilidades que podem, além de qualificar essa relação, conferir especial visibilidade ao caráter “includente” de ambos os sistemas. Superar a beligerância – a concorrência que emperra boa parte das ações do trabalho intersetorial – é um dos desafios apontados pela autora.

A participação e o controle social ocupam as tintas de Luciana Tatagiba que, ancorada em uma sintética, porém densa e competente análise da conjuntura, nos mostra que os acontecimentos sociais-populares dos últimos anos no Brasil transformaram nossa “estrutura democrática” causando inflexões irreversíveis na relação que se estabelece entre o Estado e a sociedade civil organizada em diferentes formas de associativismo e sistemas de representação e representatividade. “Nada será como antes!” afirma a autora ao demonstrar a necessidade de revisarmos nosso modelo de participação institucional instigando os leitores com um rol de questões que nos mobilizam a pensar e a agir.

Por fim, o *e-book* se encerra com o registro da participação do assistente social, deputado estadual por Minas Gerais e Secretário Nacional de Assistência Social, André Quintão, no ciclo de debates. Quintão analisa os desafios postos ao futuro do SUAS à luz da conjuntura e deixa evidente o quanto a luta política nos parlamentos, no executivo e na sociedade civil se intensificaram nos últimos tempos e a partir de temas como “Auxílio Brasil”, “cadastro único”, a expansão dos serviços, o congelamento do teto do gasto social federal, dentre outros nos é possível adensar a luta em defesa do SUAS.

Nas páginas pós-textuais, o livro traz importante alerta de Cirilo Macuxi, indígena e militante do Movimento Indígena do estado de Roraima. Cirilo participou do Ciclo de Debates que ensejou esse livro como moderador da Mesa “*Violência, Periferia e Genocídio Urbano e Rural: o que a proteção social tem a ver com isso?*”, com a autoridade que sua história de luta lhe confere; fala sobre a violência praticada contra os povos indígenas e a omissão criminosa do governo Bolsonaro e de um conjunto de Projetos de Lei que marcam retrocessos na garantia dos direitos já garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Deste modo, essa coletânea de textos, que coroa a primeira etapa dos Ciclos de Debates promovido pelo Instituto Lula no campo da proteção e assistência social, é disponibilizada ao grande público com a esperança de que contribua e incida qualitativamente no debate e na prática política dos sujeitos que estão comprometidos com a transformação da sociedade brasileira.

Os organizadores desejam a todas, todes e todos uma excelente leitura e aproveitamento desta contribuição.

Os Organizadores



I

**ESTADO, RESISTÊNCIAS E
NARRATIVAS INSURGENTES**

Desde que surgiu como sistema e modo de produção dominante no “velho mundo”, o capitalismo tem sido pródigo em deixar explícitas as suas consequências insidiosas sobre os modos de vida das populações que a ele estão submetidas. De igual maneira, encontramos ao longo da história registros destes efeitos advindos de sujeitos políticos tão diversos que faz cair por terra a ideia de que críticas ao sistema sociometabólico de reprodução do capital são um monopólio das forças sociais anticapitalistas amalgamadas nas organizações “socialistas” e/ou “comunistas”.

Podemos encontrar em um dos precursores do liberalismo político, mas também do liberalismo econômico, no inglês John Locke (1632–1704), o reconhecimento de que a propriedade privada (que Locke defende como um direito natural) dá origem à desigualdade quando a criação do metal-moeda passa a intermediar a relação de troca entre os homens ao mesmo tempo em que permite, pelo consentimento coletivo, a apropriação do trabalho alheio (LOCKE, 1983, p. 49). De modo mais elaborado, outro expoente da justificação do liberalismo, Adam Smith (1723–1790), anunciava que a sociedade mercantilista de seu tempo se sustentava por indivíduos movidos pelo autointeresse e não pelo altruísmo, dizia:

Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas de seu cuidado pelos próprios interesses. Dirigimo-nos não à sua humanidade, mas a seu amor próprio de si mesmos, e nunca lhes falamos de nossas próprias necessidades, mas de suas vantagens. (SMITH, 1974)

Smith também informou que a “iniciativa privada” não se importa em aumentar os preços das mercadorias, mesmo que isso prejudique os “consumidores” e ainda reafirmou a importância da justiça social para o sucesso das sociedades liberais:

A sociedade, porém, não pode subsistir em meio àqueles que estão sempre prontos a ferir e a prejudicar uns aos outros. Se houver alguma sociedade entre ladrões e assassinos, eles precisam ao menos se abster de assassinar uns aos outros. A sociedade pode subsistir sem caridade, embora não seu estado mais favorável; mas o prevailecimento da injustiça irá destruí-la completamente. (SMITH, 2015)

Em outro segmento da sociedade, encontramos na encíclica papal *Rerum Novarum* de 1891 assinada pelo Papa Leão XIII, o reconhecimento de que as mudanças causadas no modo de produção, sobretudo durante o advento da Revolução Industrial, resultaram no conflito de classes marcado pela exploração do Trabalho pelo Capital:

[...] e assim, pouco a pouco, os trabalhadores, isolados e sem defesa, têm-se visto, com o decorrer do tempo, entregues à mercê de senhores desumanos e à cobiça duma concorrência desenfreada [...]. A tudo isto deve acrescentar-se o monopólio do trabalho e dos papéis de crédito, que se tornaram o quinhão dum pequeno número de ricos e de opulentos, que impõem assim um jugo quase servil à imensa multidão dos proletários. (RERUM NOVARUM, 1891)

Mesmo que o Vaticano não tivesse a intenção de propor a superação do capitalismo, mas sim justificá-lo a seu modo, o Papa não deixou de registrar que a Igreja Católica não estaria alheia aos novos padrões de sociabilidade sustentados na acumulação e na exploração de classes.

Mesmo se vasculharmos com atenção o universo dos expoentes do capitalismo contemporâneo encontraremos contradições que nos permitem observar lacunas inevitáveis em seus raciocínios ideopolíticos, como é o caso de Ludwig von Mises (1881–1973) quando ao refutar a realidade em si mesma e a história como bases modulares para a existência do sistema econômico, por serem, segundo o economista austríaco, irracionais, cria uma própria vertente irracionalista, pois seu racionalismo formal “se ergue sobre a premissa de que a ação humana visa à realização de fins pelo uso de determinados meios, e que os fins são resultados de juízos de valor. Von Mises chega a afirmar que ação e razão são a mesma coisa” (VON MISES, 1998, p. 39 apud AUGUSTO, 2021, p. 65).

Com isso concluímos que mesmo dentre aqueles que entendem que o capitalismo marca o fim da escalada civilizatória da humanidade, pois afirmam que não haveria possibilidade histórica de existir sistema socioeconômico superior, é possível verificar não apenas as contradições inexoráveis deste quanto é possível identificar que é esse sistema que trará, pela primeira vez na história da humanidade, o conflito estrutural de classes sociais¹.

Desde o ludismo e o cartismo², que figuram como os primeiros grandes movimentos sociais reivindicativos após o estabelecimento das novas condições de exploração da classe trabalhadora no contexto da Revolução Industrial, o planeta nunca mais cessou de reivindicações e protestos.

Em agosto de 1963, o célebre discurso de Martin Luther King Jr. – *I have a dream* – marca a Marcha sobre Washington por Trabalho e Liberdade que reivindicava direitos civis; a partir de dezembro de 2010 uma série de protestos ocorreram em países do Oriente Médio e no norte da África contra a corrupção nos governos,

1. Não se trata de negar a existência de conflitos nas formações sociais que antecederam ao capitalismo, mas sim de demonstrar que sob a forma social de padrão burguês dominante, a estrutura de classes se coloca como componente ineliminável.

2. O ludismo foi um movimento social ocorrido na Inglaterra entre 1811 e 1812. O movimento propunha a “quebra das máquinas” em forma de protesto contra o desemprego e as precárias condições de trabalho dos operários ingleses nas fábricas. Já o cartismo, movimento que acontece entre 1830 e 1840, reivindicava direitos políticos para os operários e melhorias nas condições de vida e de trabalho na Inglaterra.

a falta de liberdade e a crise econômica. Esses protestos ficaram conhecidos como Primavera Árabe; a repressão policial e o racismo também motivaram protestos em larga escala a partir de 2013, quando foram retiradas as queixas contra George Zimmerman, um homem branco que assassinara o jovem negro Tryvon Martin na Flórida. Outros negros foram mortos por civis e por policiais brancos depois disto, e o movimento que se iniciou com o nome “Black Lives Matter” tomou conta do país e do mundo.

No Brasil, as resistências e insurgências também são bastante presentes em nossa história. No período mais recente, o movimento pelas Diretas Já!, iniciado em março de 1983, lutou pelo fim da ditadura empresarial-militar e reivindicou eleições diretas, o que configuraria o retorno ao regime democrático; os movimentos de junho de 2013, uma série de protestos de rua descentralizados e difusos levaram milhares de pessoas às ruas para protestar contra o preço dos transportes públicos, a violência policial, a crise econômica e social e a insatisfação com a categoria dos “políticos” brasileiros e, os desdobramentos disso já são por nós conhecidos.

Esses são apenas alguns exemplos que demonstram muitas questões, dentre as quais podemos destacar: 1) a ideia de paz social (ou de ordem e progresso, como registra a bandeira nacional) é sempre uma expectativa, nunca uma garantia, uma vez que o capitalismo brasileiro, ou o de qualquer outro país, é marcado pela instabilidade que deteriora em maior ou menor escala o tecido social de tempos em tempos; 2) que a conjuntura deste decênio de século XXI tem sido marcada pela retomada de insurgências populares que surgem como reação ao movimento asfixiante do capital, que como resposta à última de suas crises (a de 2008) permitiu o renascimento público e com braços estatais tanto de “ideologias” quanto de práticas mediadas por perspectivas neofascistas, neonazistas e ultraliberais.

Ou seja, se trata de um momento histórico que carrega a já conhecida e tradicional desigualdade estrutural, mas que traz consigo a particularidade de vir acompanhado de uma crise sociocultural que coloca em xeque o padrão civilizatório nascido na Modernidade. Padrão este que, por força de movimentos sociais de contestação e suas narrativas insurgentes, vinha se aperfeiçoando com a incorporação de pautas identitárias que teriam como horizonte construir a “liberdade de cada um de modo que essa também fosse a liberdade de todos”. É interessante notar que esses movimentos são tão complexos quanto difusos, pois o conceito de liberdade a que nos referimos pode ir desde a liberdade individual arrolada na clássica obra de Locke até a liberdade emancipatória, aquela concebida nas obras de Marx e de outros “marxistas”. O fato é que nem uma e nem outra estão garantidas nesse atual cenário.

A crise civilizatória e de urbanidade – portanto, bem mais ampla que uma crise apenas política ou econômica – atinge o campo concreto das relações sociais tornando ainda mais acirradas as disputas em torno do papel do Estado e das políticas públicas, inaugurando uma espécie de “nova razão do mundo” como demonstraram Dardot & Laval (2016). Atinge também as instituições que, em tese,

deveriam zelar pelas garantias constitucionais do funcionamento pleno do Estado Democrático de Direito. São essas garantias que permitem aos cidadãos saberem como se vive em sociedade, como se usufrui do direito ao território e como uma sociedade pode planejar seu futuro.

A partir do momento em que nada disso se garante, pois as disputas de classe atravessam a ossatura do Estado e permitem que agentes públicos se valham das fragilidades do sistema institucional e utilizem o aparelho estatal para o atendimento de interesses privados, são aí favorecidos golpes nos estatutos da democracia, práticas de *lawfare*, minimização de crimes contra a ordem pública e contra as populações em situação de vulnerabilidade pessoais e sociais, se faz necessária resistências e insurgências de toda ordem.

Sendo assim, os textos reunidos nessa primeira parte do livro tratam justamente do diálogo necessário entre os movimentos organizados (ou não) da sociedade brasileira em sua relação inevitável com o Estado e com as políticas sociais, em especial, a política de assistência social.

São reflexões que nos permitirão conceber os direitos humanos como amálgama agregador da civilidade que queremos conquistar e que na conjuntura que vivemos se apresenta como antítese da violência estatal e civil registrada cotidianamente na vida de mulheres que lutam pelo direito a seu próprio corpo e pela igualdade de gênero; de negros e negras que ainda têm de explicar o sentido e a necessidade histórica das políticas de igualdade racial e discriminação positiva, como a política de cotas raciais, por exemplo; da comunidade LGBTQIA+ que assiste ao genocídio de seus pares cotidianamente e resiste à negação de seus direitos civis elementares; dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, que estão sendo violentamente destituídos do seu direito à existência e ao território do qual são os donos originários; da luta pela preservação do meio ambiente, que a cada dia é golpeado pela sanha predatória da classe proprietária que, em nome do lucro desmata, destrói, polui e envenena.

É contra esse estado de coisas e muitas outras que não foram aqui citadas que as insurgências se justificam e se fazem necessárias. Dialogar, refletir e agregar conhecimentos de caráter racional, politicamente posicionado e com perspectivas de futuro, portanto propositivas, é o que pretendemos oferecer nessa primeira parte do livro com os textos já apresentados inicialmente pelos organizadores, pois como afirmou Rosa Luxemburgo: “há todo um velho mundo ainda por destruir e todo um novo mundo a construir. Mas nós conseguiremos, jovens amigos, não é verdade?”. E esse mundo, nos diz Rosa, será um mundo onde “sejamos socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres”.

Referências

- AUGUSTO, André Guimarães. “De Adam Smith a Von Mises: a decadência ideológica do liberalismo”. In *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n.61 – set./dez. 2021. (p. 43-80)
- DARDOT & LAVAL. Pierre & Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- LEÃO XIII, Papa. *Carta Encíclica Rerum Novarum* (Sobre a condição dos operários). São Paulo: Edição Paulinas, 1998.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil* [1689]. Tradução de A. Aiex e E. Jacy. Monteiro. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p. 45-63.
- SMITH, Adam. *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações* [1776]. São Paulo: Abril Cultural, 1974 – Coleção Os Pensadores.
- SMITH, Adam. *Teoria dos sentimentos morais* [1759]. Tradução de Lya Luft. São Paulo: Martins Fontes, 2015 – 2ª. ed.

UM ESTADO PARA A PROTEÇÃO SOCIAL

Renato Francisco dos Santos Paula¹

O que é o Estado?

Conceito chave nas ciências sociais, sobretudo na ciência política, e um dos elementos fundantes da filosofia política clássica, o conceito de Estado é tão complexo quanto difuso. A intensidade com que é sempre tratado, pelas mais diferentes correntes teóricas e políticas, está relacionada a sua capacidade de implicar-se em todas as dimensões da vida social, ao mesmo tempo em que é capaz de afastar-se dela, fingindo-se neutro, o que o torna não apenas um ente metamórfico quanto concretamente situado nas diferentes conjunturas históricas em que se insere. Ou como afirmou Jessop:

O Estado vem sendo estudado de diversas perspectivas, porém nenhuma teoria isolada pode compreendê-lo completamente e explicar suas complexidades. O Estado e o sistema interestatal comportam-se como alvo móvel devido a sua com-

1. Professor Associado do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás. Doutor em Serviço Social pela PUC-SP e pela Universidade Católica Portuguesa. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Estado, Desenvolvimento e Desigualdades (GEPEDD/DGP/CNPq). Foi assessor de gabinete na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e vice-presidente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de 2005 a 2012.

plexa lógica de desenvolvimento e em virtude do fato de haver diversas tentativas de transformá-los. Além do mais, apesar das tendências de reificar o Estado e tratá-lo como pairando acima e fora da sociedade, não pode existir teoria adequada do Estado sem uma teoria mais ampla da sociedade. Pois, o Estado e o sistema político são partes de um conjunto mais amplo de relações sociais e nenhum projeto estatal ou poder estatal pode ser adequadamente entendido separado desse conjunto. (2007, p. 12)

E é assim que, ao longo da história da sociedade humana, em suas fases racionais, um conjunto de explicações, decorrentes da prática política dos indivíduos que vivem em sociedade, foram sendo construídas e foram balizando modelos de Estado e por vinculação inevitável, de sociedades.

A tradição jusnaturalista/contratualista, por exemplo, inicia por inferir que o Estado cria a sociedade civil quando recebe delegação para exercer um poder soberano sobre ela, garantindo a “paz” e a manutenção da espécie humana (Hobbes), ou, de modo inverso, encontramos nos clássicos da filosofia política o entendimento de que é a sociedade civil – onde a liberdade reina –, que cria o Estado, quando lhe confere a função de preservar direitos, dentre os quais o direito de propriedade é natural (Locke); ou, ainda, há especial relevância na análise que afirma que um Estado civil só se realiza sob os imperativos da vontade geral do povo (Rousseau). Essas narrativas clássicas da filosofia política serviram (e ainda servem) de matriz para explicações recorrentes sobre definições e funções do Estado, contudo, a partir da Era Moderna, e, sobretudo, na contemporaneidade a prevalência do positivismo jurídico e a consequente hegemonização da forma política dos Estados de Direito², a tendência dominante na definição do Estado passou a ser aquela que o entende como o ente responsável por garantir a soberania das nações, em especial na relação com outros “Estados”, e a praticar a justiça, assim, o Estado seria composto por: a) povo – o conjunto de pessoas que estão submetidas a ordem estatal; b) território – compreende os limites geográficos do solo, do mar e do espaço aéreo devidamente circunscritos; c) governo – organização responsável por exercer o poder político sobre esse povo nesse território.

Embora pareça simplista, essa definição do positivismo jurídico pode ser melhor compreendida se levarmos em consideração que povo, território e governo não são dimensões estanques da vida social, mas, antes, são e estão impregnadas de uma dialética de sentidos que irão determinar que cada Estado é um produto histórico de sua época, sem prejuízo de que esses três elementos constitutivos possam ser comuns e, de certa forma, atemporais, em sua definição genérica.

Nessa direção, Nogueira afirma que há uma identificação do Estado com o governo e o sistema político na medida em que ele dispõe de uma institucionalidade

2. Que foram edificados historicamente sob a égide da democracia liberal e da democracia liberal de massas.

com a qual “as comunidades modernas administram, moderam, regulam e dirigem os interesses, interpellando as demandas, as pulsões e os carecimentos de seus integrantes, grupos, classes ou indivíduos”. Ou seja, “trata-se aqui do Estado como instrumento de governo, gestão e organização, um aparato administrativo e um sistema de intervenções, um fator de racionalização e um instrumento de animação e execução” (2013, p. 335).

Além disso, essa dimensão predominantemente técnica se inter-relaciona com o exercício de poder, configurando o Estado como um “agente e espaço de dominação” monopolizando o uso de aparelhos de repressão sob a égide da legitimidade da violência, como apontaram autores como Weber ou Gramsci; sendo assim, o Estado exerce sua autoridade “tanto no sentido de que realiza o domínio e o predomínio das classes economicamente dominantes quanto no sentido de que garante a reprodução dos ‘mais fortes’, reprime os ‘mais rebeldes’ e limita, em maior ou menor dose, a livre movimentação e os desejos de todos aqueles que a ele se submetem” (NOGUEIRA, 2013, p. 335).

E, por fim, ainda acompanhando o raciocínio de Nogueira, há uma terceira dimensão caracterizadora do Estado que o impele a ser o ente difusor das dimensões subjetivas presentes na sociedade, como se possuísse ao mesmo tempo um *ethos* em si e fosse o porta voz do *ethos* social dominante. “É uma dimensão menos ‘material’ do Estado, com a qual ele se mostra como ambiente ético e sociocultural demarcado por regras, tradições, valores e modos de sentir, no qual se estabelecem as bases da reciprocidade entre os cidadãos (um marco normativo, uma moldura cultural, um pacto fundacional)”. Isto é, podemos entender essa característica “quando identificamos Estado como ‘a expressão jurídica de uma comunidade politicamente organizada’. Ela diz respeito a mecanismos com que as comunidades dão corpo aos pactos essenciais que viabilizam sua existência coletiva, reproduzindo-a de modo ideal e simbólico”.

Essas três grandes características fundantes do Estado, apontadas por Nogueira, estão presentes ao longo da história das ideias e da existência da *res publica* que se configura na forma de Estado e nos dão algumas pistas quanto ao conceito, formas e funções da construção estatal, mas, sobretudo, nos remetem a compreender que qualquer tratamento conferido ao Estado deve antes de mais nada qualificá-lo histórica e espacialmente, ou seja, Estado Feudal, Estado Absolutista, Estado Capitalista etc., não podem ser tratados como simples nomes compostos, mas, destes nomes, deve-se extrair os sentidos específicos que emanam das relações sociais (e de produção e reprodução social) que os caracterizaram. Especificamente no caso em que estamos analisando, estamos tratando dos Estados que emergem na esteira da revolução iluminista, logo, dos Estados de tipo capitalista que, segundo Pereira, podem ser assim definidos:

Estado capitalista em seu sentido integral, relacional e dinâmico, entendido como *sociedade política* mais *sociedade civil*, na concepção de Gramsci, e cujo

poder, segundo Poulantzas, constitui uma condensação de forças que operam, contraditoriamente, dentro e fora do aparelho estatal. Em suma, trata-se de um Estado que, conforme Jessop, engloba muitas participações: de instituições, organizações, forças sociais, atividades reguladas socialmente, selecionadas de maneira estratégica e organizadas em torno de decisões, que são coletivamente vinculantes. *Por isso, o poder do Estado não lhe é inerente. Esse poder, que o personifica como ente diferenciado entre outras instituições, é uma relação mediada por todas as forças que nele residem ou o atravessam. Assim, o Estado capitalista não é um sujeito dotado de propriedade e racionalidade inatas e singulares.* Para existir, ele depende do equilíbrio de interesses diversificados tanto dentro de seus domínios institucionais quanto no âmbito da sociedade, o que contraindica considerá-lo exclusivamente comprometido com uma classe, apesar de ele ter caráter de classe e ser identificável como Estado burguês. (PEREIRA, 2016, p. 17-18)

Portanto, a formação do Estado obedece a supremacia da História que o impele a ser inventado e reinventado incontáveis vezes.

Uma das tentativas mais profícuas em conceituar o Estado é aquela advinda das tintas do intelectual greco-francês Nicos Poulantzas que afirmou ser o *Estado uma relação social* tal qual afirmara Karl Marx quando define o que é efetivamente o Capital³. Segundo Poulantzas, o Estado mesmo quando tratado como “coisa” quando se confere centralidade as instituições estatais ou mesmo quando tratado como “sujeito”, ou seja, como repositório de capacidade e recursos políticos específicos, ele “está longe de ser um instrumento passivo ou um ator neutro. Ao invés disso, ele está sempre inclinado numa direção ou noutra em virtude da seletividade estrutural e estratégica que tornam as instituições, capacidades e recursos estatais mais acessíveis a algumas forças políticas, e, por outro lado, é mais dócil para alguns propósitos do que para outros” (JESSOP, 2007, p. 16).

É, pois, justamente a partir dessa dialética que lhe confere uma autonomia relativa com relação a dinâmica entre as classes sociais e intraclasses que foi possível a emergência de tipos diferenciados de Estado ao longo da história ou, pelo menos, tipos de Estado onde tendências sociopolíticas e ideológicas se tornaram predominantes, possibilitando não só a sua denominação com tal ou qual nome, ou mesmo permitindo análises comparadas, por exemplo, aquelas que deram origem as teses sobre o pluralismo de bem-estar e a classificações como as realizadas por Esping-Andersen, Marshall, dentre outros autores, que puderam se dedicar ao estudo das emergências de Estados tipicamente liberais e de Estados denominados de bem-estar social, estes últimos apresentando maior porosidade às demandas sociais por meio da instituição de sistemas de proteção social, que é o que passamos a analisar.

3. Não apenas em sua obra magistral *O Capital*, mas em outros escritos, Marx ao tempo em que desvenda o fetiche da mercadoria, acaba por demonstrar que o Capital não se confunde com o “dinheiro” ou o “papel moeda”. Para ele, o Capital é antes de tudo uma relação social.

O que podemos dizer sobre a Proteção Social

Assim como acontece com o Estado, não há um consenso entre os intelectuais sobre a determinação de um conceito único de proteção social, muito menos sobre sua origem histórica. Contudo, o que podemos asseverar sem sombra de dúvida é que a constituição relacional do Estado, bem como sua autonomia relativa⁴, o vincula à proteção social na medida em que esta tem sido ao longo da história o braço estatal que justifica ética e juridicamente a legitimidade de seu poder. Conforme demonstrara Gramsci, o exercício de poder dos Estados modernos (e dos Estados nacionais que se constituíram no pós-Revolução burguesa) não recorre apenas a força física das suas instituições de repressão – antes, há uma complexa dialética de coerção e consenso que difunde elementos da ideologia dominante e dos traços culturais favoráveis à reprodução de uma dada ordem social que mantém relativa coesão entre os indivíduos e grupos de uma sociedade. Sendo assim, a proteção social apresentará a ambiguidade de participar do processo de difusão e assimilação coletiva de um projeto societário dominante ao mesmo tempo em que necessidades de reprodução social das classes dominadas serão por ela atendidas. Portanto,

A construção do Estado nacional é um processo sempre inacabado, no qual vão sendo desenhadas as relações de poder na institucionalidade do aparato administrativo, seja ele voltado para a implementação do projeto econômico, seja ainda responsável pela reprodução da força de trabalho e incorporador das demandas políticas dos grupos subalternos. A opção por um dado formato de política social, que se cristaliza na combinação de modelos distintos para diferentes segmentos dos trabalhadores, indica o lugar que cada um deles ocupa em uma dada correlação de forças, além das tendências internacionalmente preponderantes. Ainda que toda política social traga embutido um modelo de integração social, diferentes modelos de proteção social implicam diferentes formatos de integração e, portanto, distintos projetos societários. (FLEURY, 2005)

É nesse sentido, conforme nos relata Fleury, que Estado e proteção social formam um *duo-dialético* inseparável, pois essa relação nasce, segundo alguns estudiosos do tema, da evolução das formas primitivas de proteção social que antes eram feitas por grupos de socialização primária e/ou organizações filantrópicas e também decorre das transformações sociais que foram tornando mais complexos os modelos de Estado com a cristalização da democracia burguesa alicerçada na disputa de diferentes projetos societários.

4. Sobre o conceito de autonomia relativa do Estado, sugerimos o texto de Décio Saes, “A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas”, em *Revista Crítica Marxista*, vol. 1, tomo 7, São Paulo, Xamã, 1998. (p. 46-66).

Sendo assim, a proteção social se associará ao reconhecimento por parte destes Estados de que há a necessidade de prover seguranças individuais e familiares que podem ser satisfeitas por “atores variados – públicos e/ou privados – capazes de prover sob títulos diversos e graus diferentes de eficácia, a tutela e o sustento dos sujeitos mais débeis” (GIROTTI, 2000 *apud* VIANA & LEVCOVITZ, 2005, p.15). E seguem Viana & Levcovitz, dizendo:

Nesta perspectiva, o objeto da proteção social refere-se às formas de dependência, intrínsecas à condição humana. A situação de dependência gera insegurança e essa constitui a raiz do problema histórico da dependência (segurança/insegurança), mesmo antes dos primeiros experimentos de política social. Nas sociedades tradicionais as situações de necessidades estavam referidas a fatores naturais e/ou ambientais: as fases do ciclo de vida que geram dependência – infância, maternidade, velhice –, a doença, a carência de alimentos e os fatores geoclimáticos que produzem calamidades de grande impacto coletivo, tipo epidemia ou carestia. A família, nesses casos, era fonte de proteção social (2005, p. 15).

Este é sem dúvida um grande grupo de situações que carecem historicamente da proteção social, mas o fator preponderante na criação de situações de dependência não são fatores naturais e/ou ambientais. Os fatores decorrentes das formas como se materializam as relações de poder, de produção e reprodução social nas sociedades de mercado incidem na geração da pobreza e das desigualdades e sobre as consequências destas é que a proteção social se constituirá como objeto da atenção pública:

É uma dependência criada pelo homem, segundo Titmuss (1986, p. 52): uma dependência que se origina na desigualdade social, nas relações de servidão impostas pelo grupo dominante (classe, raça, gênero, etnia etc.). Assinale-se que mesmo nas épocas remotas, foi o processo de diferenciação social e de divisão do trabalho que impôs a ativação, pelas instituições políticas e religiosas, de formas diversas de proteção coletiva ou social. (VIANA & LEVCOVITZ, 2005, p.16)

E assim a polissemia e as imprecisões conceituais vão estar presentes nas definições da proteção social, em que pese haver a característica comum das relações entre as classes, na qual, de um lado, os Estados buscam valer-se da força para garantir a “ordem e a paz social” atenuando situações de necessidades, evitando ou se antecipando a conflitos e, de outro, valores civis e/ou religiosos emergem como justificativas éticas para tais intervenções. A influência religiosa impõe uma marca no campo assistencial quando entende que a obrigação moral para “fornecer condições de melhoria ante a pobreza e a doença se afirmam desde cedo”. É nesse sentido, por exemplo, que na história da proteção social, mesmo em estados laicos, tornou-se quase que imperativo o atendimento “aos soldados e funcionários mais fiéis e leais

ao Estado”. Ou seja, a retribuição em forma de serviços sociais para aqueles dedicados a funções públicas relevantes e que mais tarde será estendida a muitas outras categorias de trabalhadores (VIANA & LEVCOVITZ, 2005, BOSCHETTI, 2006).

Tanto a concessão caritativa que tende a transformar-se na ajuda aos pobres (de uma obrigação individual para uma obrigação coletiva), quanto a que se origina na estabilização e no controle social, definem por muito tempo duas imagens paradigmáticas de política social. Representam o que se convencionou denominar mais tarde de projetos explícitos e implícitos das elites sociais e políticas. Somente quando a ampliação das situações de desigualdade, isto é, quando a insegurança assume características muito intensas e se difunde por razões de ordem estrutural, é que a proteção social adquire maior maturidade e se consolida como cultura política, como bem afirma Girotti (2000). (VIANA & LEVCOVITZ, 2005, p.17)⁵

Como afirmamos antes, não estamos tratando de um tema que admite injunções lineares e monolíticas. O tema apresentado é repleto de significados e significantes e se situa em um espectro de entendimento que nos remete diretamente a padrões, modos e/ou modelos de Estado e de sociedades. Contudo, para maior precisão conceitual é importante compreendermos que nossa abordagem aqui se refere a aquele tipo específico de Estado que, ao pautar-se em princípios fundamentais das democracias, mesmo as de tipo liberal, admite incorporar ou ao menos tornar-se permeável a demandas sociais que são normalmente respondidas por meio da proteção social e suas políticas sociais. Trata-se, portando do *Estado em ação*, “isto é [...] aquele tipo de Estado dotado de obrigações positivas que inevitavelmente o impelem a exercer regulações sociais por meio de políticas” (PEREIRA, 2008, p. 99). A autora chama atenção para o fato de que o interesse teórico nesse tipo de Estado é tardio, corroborando a afirmação de Borón (1994, p. 243) que se refere aos momentos de “desterro e de retorno” do Estado como objeto de interesse das ciências sociais:

Tal fato não deixa de ser intrigante [o interesse tardio das ciências sociais em abordar o Estado em ação]⁶, pois, se do ponto de vista da aquisição de condições básicas para o exercício dessa liberdade, ela [a ação do Estado] é necessária. Ademais, ao se privilegiar a igualdade substantiva (e não meramente formal), a ingerência do Estado faz-se imprescindível. Afinal, não se persegue a igualdade sem o protagonismo estatal na aplicação medidas sociais que reponham perdas mo-

5. Esse período histórico que se encontra nas encruzilhadas da dupla revolução, Revolução Industrial e Revolução Francesa, que irá alterar significativamente as condições e os modos de vida tornando a pobreza e as desigualdades generalizadas a tal ponto que não será mais possível aos Estados ignorar a penúria da classe subalterna, relegando-a à caridade confessional. É, pois, com a emergência da “questão social” que se tem os experimentos mais racionalizados de proteção social e de políticas sociais.

6. Grifo nosso.

ralmente injustiçadas. Da mesma forma, não se consubstanciam direitos sociais sem políticas públicas que os concretizem e liberem indivíduos e grupos tanto da condição de necessidade quanto do estigma produzido por atendimentos sociais descomprometidos com a cidadania. É o Estado, além disso, que, ao mesmo tempo em que limita a desimpedida ação individual pode garantir direitos sociais, visto que a sociedade lhe confere poderes exclusivos para o exercício dessa garantia. Na prática a ingerência do Estado na realidade social é tão antiga, que só quem não esteja disposto a reconhecê-la, não a percebe. (PEREIRA, p. 99-100)

Pressupostos fundamentais da relação Estado – Proteção Social

Se é, portanto, verdadeiro que Estado – Proteção Social se constituem em elementos que se retroalimentam dentro de uma perspectiva civilizatória (quando referenciado, como dito antes, em princípios da cidadania, voltaremos a isso mais adiante), é necessário, para qualificar tal afirmação, que evidenciemos alguns pressupostos fundamentais para que essa relação ocorra. Não temos a intenção de esgotar os elementos que medeiam a relação Estado – Proteção Social, mas pretendemos problematizar algumas nuances que podem ser utilizadas como uma espécie de matriz analítica para futuras investigações e até mesmo iluminar o debate proposto nessa publicação que tem como pano de fundo pensar o futuro da assistência social e a assistência social no futuro em uma conjuntura pós-neofascista/criptofascista implementada no Brasil desde 2016.

Pressuposto 1:

A intervenção do Estado na área social, por meio das chamadas políticas sociais, se realiza mediante uma relação de *direito positivo* que se estabelece entre o cidadão, ou grupos de cidadãos, e o seu Estado. Ou seja, nesse pressuposto afirmamos que a intervenção do Estado pela via das políticas sociais é uma condição intrínseca do Estado moderno, mais particularmente dos chamados Estados Democráticos de Direito. E essa condição vai ser parte constitutiva do padrão de direitos próprios a cada país, a cada nação (FLEURY, 1994, p. 11), em que pese, também como dissemos antes, podermos estabelecer uma definição genérica de proteção social:

A proteção social consiste na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionadas com múltiplas situações de dependência. Os sistemas de proteção social têm origem na necessidade imperativa de neutralizar

ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade. Pode-se, portanto, afirmar que a formação de sistemas de proteção social resulta da ação pública que visa resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos: doença, velhice, invalidez, desemprego e exclusão (por renda, raça, gênero, etnia, cultura etc.). (VIANA & LEVCOVITZ, 2005, p.17)

Na literatura especializada, sobretudo aquela que surge após a promulgação do renomado Relatório Beveridge na Inglaterra, tornou-se comum relacionar esse braço da ação estatal as noções de solidariedade. Por influência desse mesmo relatório, a solidariedade institucionalizada permitiu que se estabelecesse a diferença entre antigos sistemas de proteção social mobilizados pelas famílias, comunidades ou pelas Igrejas daquele sistema moderno que convocava o aparato público-estatal e estabelecia relações de proteção direta com categorias profissionais organizadas sem prejuízo da extensão assistencial àqueles que viviam de fora do mundo direito do trabalho. “Dessa maneira, os sistemas de proteção social são formados com base no compartilhamento dos riscos gerados pelas situações de dependência pela Sociedade, Mercado e Estado, em diferentes momentos históricos, conformando, portanto, a própria história da proteção social” (VIANA & LEVCOVITZ, 2005, BOSCHETTI, 2006).

Os padrões que se estabelecerão daí, em conformidade ao pacto social possível em cada país costumam em geral abarcar três grandes categorias de intervenção, com características distintas e que podem ser operadas separadamente, tanto do ponto de vista de sua gestão quanto de sua execução, quanto podem operar e serem administradas em conjunto. Como dissemos, o alcance, a cobertura e as proteções asseguradas dependerão da correlação de forças instituídas e da capacidade de autossustentabilidade do sistema. Na contemporaneidade às vezes sujeita às tendências que se estabelecem nas relações globalizadas das economias mundiais. Todas essas modalidades existiriam como parte constitutiva da estrutura jurídico-política do Estados.

Viana & Levcovitz (2005) agruparam essas modalidades em três grandes grupos, sendo:

1. “A assistência social – distribuição de bens e recursos para camadas específicas da população, de acordo com necessidades tópicas, sendo ações de tipo focalizado, residuais e seletivas”. Portanto, essa modalidade é aquela que irá ofertar bens, recursos, serviços ou mesmo transferências monetárias para a população, em conformidade a necessidades específicas que são socialmente identificáveis. Os componentes da seletividade e da residualidade têm marcado sobremaneira esse tipo de intervenção, sem prejuízo de discussões que advogam por uma “assistência social” no campo do universalismo básico de proteção social. As divergências conceituais, teóricas, ideológicas e políticas são inúmeras nesse campo, principalmente no que diz respeito à dialética “atenção x clientela”, isto é, permanece ainda

o dilema: a assistência social se define pelo tipo de atenção que oferta ou pelo tipo de público que atende?

2. “O seguro social – distribuição de benefícios a categorias ocupacionais específicas”. Essa forma de intervenção é aquela que distribui e/ou redistribui bens, serviços e principalmente renda para categorias ocupacionais ou para aquelas pessoas vinculadas às atividades produtivas no chamado mundo do trabalho. É comum encontrarmos esse tipo de intervenção sob o nome de “seguro social” ou de “previdência social”, como é o caso brasileiro. A vinculação direta e compulsória desse tipo de intervenção ao trabalho, na maioria dos países, é apontada por alguns autores como um fator de geração de “exclusão” ou de “desigualdade produtiva” na medida em que critérios de inserção precisam ser criados para sua operação a partir de padrões que deixam de fora do sistema trabalhadores que não estariam inseridos de modo formal no mundo do trabalho ou estejam em atividades produtivas que não possuem um alto grau de organização social (SILVA, 2012). O fato é que essa modalidade se constituiu ao longo da história como o pilar fundamental da maioria dos sistemas de proteção social no mundo, em grande parte por conta da influência do modelo de proteção social instituído na Alemanha bismarckiana no século XIX, e que assim como o modelo inglês ainda se constitui como uma importante referência histórica.
3. “A seguridade social – distribuição de benefícios, ações e serviços a todos os cidadãos de determinada unidade territorial”. Essa terceira forma de intervenção seria aquela que distribuiria ações, benefícios, serviços, a todos os cidadãos de um determinado território, com caráter universal. Essa modalidade pode até incluir as anteriores, pois estaria ancorada numa lógica universal de cidadania. É encontrada normalmente com o nome de “seguridade social” ou, a depender de sua amplitude confunde-se com o próprio conceito de “proteção social”. O que a caracteriza fundamentalmente é a universalidade, o que faz com que suas ações quase sempre atinjam campos diferentes de atendimento de necessidades sociais.

Quadro 1. Modalidades de Intervenção

Modalidade			
	Assistência	Seguro	Seguridade
Cobertura	Marginal	Ocupacional	Universal
Prestação	ad hoc	Contributivo/Redistributivo	Homogênea de soma fixa
Financiamento	Fiscal	Contributivo	Fiscal

Fonte: Viana & Levcovitz, “Proteção Social: Introduzindo o debate”.

Pressuposto 2:

A concepção de cidadania que marca a emergência dos Estados modernos (e permanece nos Estados contemporâneos) é parte constitutiva desses Estados, uma vez que esse tipo de Estado se forma a partir de uma estrutura jurídico-política onde a cidadania é entendida como a possibilidade de o indivíduo usufruir de determinados direitos (FLEURY, 1994, p. 11). Portanto, estamos falando de uma ruptura tanto institucional quanto histórica com a subscrição que durou durante séculos que colocara o chamado “campo ou área social” como o *lóci* responsável pelos cidadãos considerados de segunda categoria ou não cidadãos. Geralmente classificados como pobres, desvalidos, coitados, desassistidos, inferiores, subalternos, vulneráveis, ou algo que o valha, esses sujeitos não eram entendidos como sujeitos de direitos, mas um “estorvo” para a sociedade. Essa concepção é bastante forte e presente nas *Speenhamland laws* ou nas leis dos pobres elisabetanas.

Essa transição do campo da negação do direito para a afirmação do direito e da cidadania é o que, portanto, vai caracterizar a entrada definitiva da proteção social na ossatura dos Estados modernos e conseqüentemente influenciar o formato ou formatos que esses Estados passarão a ter em determinadas conjunturas quando os Direitos do Homem e do Cidadão passam a ser a referência civilizatória para a sociedade moderna.

Pressuposto 3:

A proteção social, mesmo gozando de estatuto jurídico e consignada em forma de política pública (social), não deixa de ter uma dimensão contraditória que precisa ser compreendida na sua totalidade, na sua integralidade (FLEURY, 1994, p. 11). Essa dialética de contradições não é algo simples de ser compreendido. Acostumados ao pensamento binário e maniqueísta, dificilmente compreendemos que os fenômenos sociais são constituídos por uma teia de *mediações* que acabam por relativizar as respostas e as análises fáceis, efêmeras e fenomênicas a que tendencialmente recorreremos. Esse simplismo nos remete a estabelecer relações dualistas na análise dos fenômenos e a reduzi-los a partir de seus polos opostos constitutivos. É quando, por exemplo, nos deixamos induzir ao erro de limitar nossa análise de política social a oposições binárias do tipo: Estado/Sociedade; Público/Privado; Indivíduo/Comunidade; Política Econômica/Política Social; Assistência Social/Trabalho; Assistência Social/Previdência Social e assim por diante. Não cair nessa armadilha significa também considerar que a dimensão contraditória da proteção social é o que alimenta as lutas e as tensões que se dão no entorno das políticas sociais, uma vez que essas são verdadeiros espaços permanentes de tensão, conflito e disputa tanto na sociedade quanto no aparelho do Estado.

Desse pressuposto decorre, então, um dilema: “já que a política social vai estar sempre em transformação (disputa), em que momento histórico teríamos certa estabilidade institucional, jurídica e política para poder propor e implementar política social que se consolidasse como algo perene?”

É então na problematização desse dilema que reside a necessidade de entendermos que uma compreensão de proteção social comprometida com a cidadania implica, em um só tempo, numa assunção de um projeto societário e em uma assunção de Estado que nos remeta a que tipo de Estado nós queremos e temos capacidade de construir. A aquisição de uma noção clara de Estado é condição fundamental para construir essa estabilidade necessária para a implantação da política pública e para o direito, ou até mesmo para uma transição societária como preferem alguns⁷.

Em outros termos: trabalhamos com a ideia-força de que é possível reduzir, dentro de uma certa razoabilidade, a autonomia relativa que cada governo tem de alterar aquilo que passou a fazer parte de sua estrutura como resultado das lutas sociais. Ou seja, quanto mais a sociedade conseguir consignar direitos conquistados em políticas de Estado, menos autonomia esses mesmos governos terão de mudar a estrutura dos direitos conquistados, embora isso seja sempre mais possibilidade que garantia. Não estamos aqui superdimensionado o papel da regulação social na afirmação/aplicação dos direitos, afinal sabemos que a regulação estatal por si só é insuficiente para mudar a estrutura interna do Estado e perenizar os direitos, não temos essa ilusão; todavia, se aliada à continuidade e à permanência da luta social, da luta política, as possibilidades de manutenção das conquistas serão evidentemente maiores, ou como dissemos em outras ocasiões: “sem a luta social a dimensão regulatória do Estado não passa de memória de peixe, válida geralmente por três segundos, isto é, depois que passa ninguém mais se lembra, então estaremos sempre em um recomeçar do zero”.

Sendo assim, compete-nos expor algumas das principais tendências expressas no debate teórico-político geral, pois elas abarcam intrinsecamente as noções de proteção social que lhe são adjacentes.

7. O filósofo húngaro István Mészáros, renomado intelectual marxista contemporâneo é notadamente reconhecido por sua crítica ao capitalismo e aos estatutos do Estado burguês, contudo, em seu célebre texto “Filosofia, Ideologia e Ciência Social”, de 1986, o autor tece uma importante consideração sobre os direitos humanos e a sociedade de transição quando afirma: “em uma sociedade de transição, os direitos humanos promovem o padrão que estipula que, no interesse da igualdade verdadeira, ‘o direito, ao invés de ser igual, teria de ser desigual’, de modo a discriminar positivamente em favor dos indivíduos necessitados, no sentido de compensar as contradições e desigualdades herdadas” (MÉSZÁROS, 1993, p. 217). O autor parece concordar com o jovem Karl Marx, quando em seu também famoso opúsculo *Sobre o Suicídio*, de 1846, Marx tece uma importante consideração sobre a ação institucional no rol das atenções sociais quando diz: “Nos pergaminhos, podemos facilmente proclamar constituições, o direito de todo cidadão à educação, ao trabalho e, sobretudo, a um mínimo de meios de subsistência. Mas, com isso, não se faz tudo; ao se escreverem esses desejos generosos sobre o papel, persiste a verdadeira tarefa de fazer frutificar essas ideias liberais por meio de instituições materiais e inteligentes, por meio de instituições sociais” (MARX, 2006, p. 50).

Concepções de Estado predominantes no debate político

Uma primeira concepção de Estado bastante presente nas ciências sociais é aquela concepção funcional que define o Estado a partir dos elementos que permitem a construção de uma unidade e de uma identidade nacional, isto é, é a concepção reinante no mundo do Direito positivo que irá nos dizer que o Estado se define a partir da definição de um espaço geográfico, de um território, e pela existência de um povo que compartilha de uma cultura específica e de um governo que os unifique. De acordo com essa concepção, a função do Estado seria a de mediar os conflitos de interesse e garantir a harmonia, a paz social. Nesse sentido, o Estado estaria acima das classes sociais e dos grupos que existem na sociedade.

A partir dessa concepção, que sustenta quase todo o aparato da democracia liberal, é possível pensar, mesmo diante da permanência da desigualdade estrutural, algumas concessões para o campo dos direitos, como o direito de participar da formulação da agenda pública por meio dos conselhos e conferências, ou que é possível promover articulações com os agentes do Estado para aprovar leis e normas que favoreçam grupos sociais distintos. Mas todas essas possibilidades vão estar condicionadas a um lugar de passividade da população em geral, porque o que está dado por trás dessa noção é a ausência do conflito ou a ideia de que todo conflito pode ser apaziguado pela mediação jurídica do Estado. Portanto, há um limite estrutural em se definir o Estado apenas pela existência de um território, de um povo e de um governo.

Uma segunda concepção, já lastreada no campo de um pensamento crítico, é a concepção conhecida tradicionalmente como “Estado instrumento”. De acordo com essa perspectiva, a natureza de classe do Estado o impediria de se tornar permeável às demandas populares, ou mesmo que ele assim o fizesse só o faria residualmente, mas, no limite, estaria dada a manutenção do poder de uma classe dominante sobre uma classe dominada. As funções estatais são interpretadas como reflexos mais ou menos diretos de estruturas e interesses econômicos subjacentes (JESSOP, 2007, p. 20).

Essa perspectiva é interessante, de um lado, porque permite que compreendamos a dimensão contraditória da política social e os limites da política social na sociedade de classes, mas, ao mesmo tempo, pode desestimular e desincentivar possibilidades da luta social e até mesmo de movimentações que possam ocorrer no seio do Estado no sentido dos interesses das classes populares. Ou seja, contribui para identificar a natureza da política social, mas pode não contribuir para prospectar movimento ao processo de aquisição de direitos, animar as lutas ou, no limite pode nos induzir ao equívoco de se negar o espaço institucional como derivativo da luta de classes em um superdimensionamento das lutas na sociedade civil sem que antes haja a necessária mobilização das massas populares na perspectiva da “consciência

de classe”. É o que vemos bastante presente no debate das esquerdas brasileiras atuais: a revolução sem revolucionários.

Uma terceira concepção, e que nos parece a mais adequada para a análise e o tratamento da proteção social, é aquela que concebe o Estado de modo ampliado, associada a uma outra perspectiva que concebe o Estado como um ente relacional, trabalhada no programa teórico de Bob Jessop como abordagem estratégico-relacional (2017, p. 33-35). O autor argumenta que o exercício e a efetividade do poder do Estado é um produto contingente de um balanceamento cambiante de forças políticas localizadas dentro e para além do Estado, e que tal balanceamento é condicionado pelas estruturas institucionais e procedimentos específicos do aparato do Estado tal qual enraizado no sistema político mais amplo e nas relações sociais circundantes”. Ou seja, a seletividade varia dentro de cada regime político específico:

De modo semelhante, já que não é um sujeito, o Estado capitalista não exerce, e, de fato, não pode exercer poder. Ao invés disso, seus poderes (plural) são ativados pelos arranjos cambiantes dos políticos e dos oficiais estatais alocados em partes específicas do Estado em conjunturas específicas. Se uma estratégia principal é discernível no exercício desses poderes, ela é devida à coordenação estratégica permitida através da seletividade do sistema estatal e do papel da rede de poderes paralela que transpassa e unifica suas estruturas formais. Tal unidade é improvável, segundo Poulantzas, porque o Estado é atingido por contradições e luta de classe e seus agentes políticos devem sempre levar em conta a mobilização (potencial) de uma vasta gama de forças para além do Estado engajadas em lutas para transformá-lo, determinar suas políticas ou simplesmente resistir a ele de longe. Essa abordagem pode ser ampliada para incluir as dimensões das dominações sociais que não estão diretamente enraizadas nas relações sociais (por exemplo, gênero, etnicidade, “raça”, geração, filiação política ou localização regional). (JESSOP, 2007, p. 16-17)

Ou seja, uma abordagem do Estado nessa perspectiva deve “examinar como um dado aparato estatal pode privilegiar alguns atores, algumas identidades, algumas estratégias, alguns horizontes espaciais e temporais e algumas ações ao invés de outras; e os caminhos, se houver mais de um, nos quais os atores políticos (individuais e/ou coletivos) se dão conta desse privilégio diferencial por meio do engajamento na análise ‘estratégica-conceitual’ quando escolhe um curso de ação” (JESSOP, 2007, p. 34).

Com isso, é possível pensarmos o direito social também como instrumento de luta social na perspectiva da cidadania e não apenas como manutenção do *status quo* da desigualdade. É nessa concepção que vamos encontrar guarida para propor políticas públicas que contemham unidade nacional respeitando as especificidades regionais, que contemplem a diversidade da espécie humana como gênero, raça,

orientação sexual, ancestralidade, dentre outros, que contemplem as diferenças entre campo e cidade etc.

E é a partir daí que será possível pensar uma assistência social como direito social, uma vez que, no caso brasileiro, já há um processo iniciado nesse sentido. A Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e as demais legislações que se referem ao nosso sistema de proteção social já configuram bases suficientes para a aquisição desse estatuto.

Por fim, diante das considerações que levantamos nessa problematização – sujeita à crítica e ao debate – gostaríamos de concluir apontando algumas proposições que podem compor uma agenda de enfrentamentos para uma conjuntura próxima no processo de reconstrução da cidadania, dos direitos, do Estado e da proteção social brasileira

Proposições de análise para a construção de uma agenda para a assistência social no futuro

É necessário compreendermos que o conceito de cidadania precisa ser ressignificado no Brasil e no mundo. Como parte das insígnias liberais, constituídas em seu processo civilizatório clássico (já quase totalmente esgotado), a noção de cidadania, que implica tanto nas possibilidades de participação ativa dos sujeitos na vida social quanto na configuração de tratados jurídicos políticos que sustentem essas garantias, tem se mostrado suplantado pela lógica de uma barbárie que ao repor valores anti-iluministas (chamados popularmente de negacionismo), tem superdimensionado garantias liberais, como o direito à liberdade de pensamento, liberdade de livre associação, dentre outros, dando vazão a intolerância e a violência como método. Recorre-se, por exemplo, ao direito à liberdade de expressão para se propagar mensagens (e ações concretas) de ódio e extermínio a indivíduos e grupos populacionais, em nome do exercício da cidadania praticada pelo que se convencionou chamar no Brasil de “cidadão de bem”. Essa deturpação histórica e social precisa ser enfrentada.

Deste modo, da mesma forma que se há de enfrentar tal disputa na sociedade, também há que se repactuar a inserção do conceito de cidadania aplicado à política social, em especial à assistência social. Ou seja, afirmar que a assistência social, por exemplo, é um direito de cidadania, implica exatamente em quê? Em que consiste, tanto do ponto de vista do conceito quanto das garantias que se ofertam? Ser cidadão pela ótica da assistência social é ter direito a renda? Serviços? Bens?

Há ainda o desafio de se avançar e esclarecer a relação de atração e repulsa simultânea entre a proteção social não contributiva e a proteção social contributiva, ou em outras palavras, entre a assistência social e o trabalho, como forma de conferir maior envergadura e alcance ao sistema de proteção social, entendendo de modo definitivo as relações inevitáveis entre política econômica e política social.

A proteção social e as políticas sociais, em geral, e a assistência social, em particular, compõem o conjunto das lutas que se travam em torno do modelo Estado/Sociedade que em cada conjuntura somos capazes de pactuar. Deste modo, é urgente e necessário identificar quais as tendências que dominam a elaboração, as proposições, as correlações de forças que formam e conformam a política social. Temos por hipótese de que a razão instrumental tem se tornado a tendência dominante na assistência social mesmo após o SUAS e exponenciada a partir do golpe de 2016 e agravada com a atuação da assistência no contexto da pandemia da COVID-19. Essa razão instrumental, atualmente legitimada pelo uso recorrente das tecnologias de informação e comunicação, tem mediado o trabalho e o direito social numa clara tendência a “excluir” milhões de pessoas do acesso às ofertas da proteção social. Esse claramente é um desafio a ser enfrentado.

Por fim, o debate contemporâneo no Brasil pressupõe também, como pano de fundo, uma renovação e uma pactuação do sentido de “democracia”. E como tal (insistimos, mesmo na democracia liberal ou na social-democrata), é necessário explicitar que uma concepção civilizada de direito social e de política social só faz sentido dentro dos estatutos dessa democracia, mesmo que se pense em uma sociedade de transição. Portanto, o SUAS que queremos não se viabiliza fora do contexto democrático, pois um Estado democrático não se sustenta sem que a proteção social esteja enraizada em seu seio, ainda que os neofascistas no poder simulem o contrário.

Referências

- BORÓN, Atílio. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho. Paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Editora Letras Livres / Editora da UnB, 2006.
- FLEURY, Sônia. “A seguridade social e os dilemas da inclusão social”. In *Revista da Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro, 39 (3): 449-69, Maio/Junho, 2005.
- FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994. 252 p. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/jm5wd/07>. Acesso em: 07 ago. 2022.
- JESSOP, Bob. “O Estado e a construção de Estados”. In *Outubro – Revista do Instituto de Estudos Socialistas*, n. 15, São Paulo: Editora Alameda, 2007 (p.11-44)
- MARX, Karl. *Sobre o suicídio*. São Paulo: Boitempo Editorial [1846], 2006.
- MÉSZÁROS, István. *Filosofia, Ideologia e Ciência Social: ensaios de negação e afirmação*. São Paulo: Ensaio [1986], 1993.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. “Estado” (verbete). In: DI GIOVANNI, Geraldo & NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: FUNDAP/Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo, 2013.

- PAULA, Renato Francisco dos Santos. *Estado Capitalista e Serviço Social: o (neo) desenvolvimentismo em questão*. Campinas: Papel Social, 2016.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. “Prefácio”. In: PAULA, Renato Francisco dos Santos Paula. *Estado Capitalista e Serviço Social: o neodesenvolvimentismo em questão*. Campinas: Papel Social, 2016.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Política Social temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.
- SILVA, Maria Lucia Lopes da Silva. *Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização*. São Paulo: Cortez, 2012.
- VIANA, Ana Luiza d’Ávila & LEVCOVITZ, Eduardo. “Proteção Social: Introduzindo o debate”. In: VIANA, Ana Luiza d’Ávila; ELIAS, Paulo Eduardo M. & IBÁÑEZ, Nelson. *Proteção social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005. 234 p. (Saúde em Debate; v.159).
- VIANA, Maria José de Faria. *Assistência Social no contexto do pluralismo de bem-estar: prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública*. Goiânia: Editora da PUC/GO, 2012.



POLÍTICAS SOCIAIS E O BEM-ESTAR DAS FAMÍLIAS

Ladislau Dowbor¹

Temos os recursos

O Brasil não é um país pobre: é um país profundamente desigual. Uma conta simples, mas essencial, consiste em dividir o valor dos bens e serviços produzidos num ano, pela totalidade da população. O PIB de 2021, 8,7 trilhões de reais, dividido por uma população de 214 milhões de habitantes, significa que produzimos o equivalente de 13 mil reais por mês, por família de quatro pessoas. Bastaria uma redução muito moderada da desigualdade para assegurar a todos uma vida digna e confortável. O nosso problema não é econômico, no sentido de falta de recursos, mas consequência de um caos impressionante de organização política e social.

Para entender a deformação, basta seguir para onde vai o dinheiro. Em 2012 tínhamos 74 bilionários, com uma fortuna acumulada de 346 bilhões de reais. Em 2018, eram 206, com 1,2 trilhões. Em 2021, 315 bilionários, com 1,9 trilhões de fortuna acumulada. Quando fortunas aumentam sem que a economia cresça, se trata de apropriação indébita. Em termos internacionais, o sistema é qualificado de “*extractive capitalism*”, capitalismo extrativo. Não é acumulação de capital que gera produtos, empregos e lucros, e sim uma apropriação do que é produzido por outros.

1. Professor titular de economia da PUC-SP e consultor de várias agências da ONU. Os seus trabalhos estão disponíveis gratuitamente (*Creative Commons*) no site www.dowbor.org. Contato: ldowbor@gmail.com.

Entre 18 de março e 12 de julho de 2020, segundo a *Forbes*, 42 bilionários brasileiros aumentaram as suas fortunas em 34 bilhões de dólares, ou seja, 180 bilhões de reais. Um montante equivalente a 6 anos de Bolsa Família que, em quatro meses, foi apropriado por donos de bancos e acionistas diversos, que não só não produzem como não pagam impostos, graças à isenção de impostos sobre lucros e dividendos distribuídos, aprovada em 1995. O Bolsa Família era anual, distribuído para 50 milhões de pessoas, que pagam impostos sobre o consumo. Aqui temos 42 pessoas, em quatro meses, em período de pandemia e com a economia paralisada. Quem tem apenas um bilhão, aplicado a modestos 5% ao ano, está aumentando a sua fortuna em 137 mil reais por dia. A família Marinho, na última edição da *Forbes*, aparece com 30 bilhões de reais. Não é investimento produtivo, é aplicação financeira.

Trazemos aqui esses pontos de referência, porque para o comum dos mortais um bilhão é uma estranha nuvem no horizonte, e um trilhão é um óvni. Mas basta dividir e comparar para se dar conta que enfrentamos essencialmente pilhagem, lambança por parte de um grupo muito restrito nacional e internacional de oportunistas. A Vale é uma das maiores mineradoras do mundo. Era Vale do Rio Doce, empresa pública lucrativa que financiava muitas políticas necessárias ao país. Hoje é Vale S.A., e gera imensos dividendos para os acionistas, pois exporta minérios que são uma herança natural, e que não precisaram produzir. A PETROBRAS segue o mesmo caminho. Com a Lei Kandir, de 1996, produzir para exportação não gera impostos. É mais um dreno.

Quem faz essas leis? Os mesmos. Em 1997 os parlamentares aprovaram a lei que autorizava as corporações privadas a financiar as campanhas eleitorais. O STF levou 18 anos para, em fins de 2015, se dar conta de que o Artigo 1º da nossa Constituição, “todo poder emana do povo”, tinha sido violado. O mal estava feito. Grande parte dos recursos bilionários vazam para paraísos fiscais, como vimos nos dossiês do Panamá, do Paradise, do Luxemburg Files, do Pandora Papers. O presidente do Banco Central, o superministro da economia, os donos da maior emissora e formadora de opinião, todos confessam, mas dizem que não é ilegal. Quem faz as leis? A Tax Justice Network estimou as fortunas brasileiras em paraísos fiscais em 520 bilhões de dólares, em 2012: um estoque de recursos equivalente a cerca de 30% do PIB da época. E o ministro da economia diz que os brasileiros precisam investir no país, precisam ter confiança, enquanto coloca milhões em paraíso fiscal, com nome fictício de *Dreadnaught*.

Detalhamos esses e outros números básicos da nossa economia no livro *A Era do Capital Improdutivo*, e os apresentamos aqui, porque é essencial entender que a fragilidade das nossas políticas públicas não resulta de não sabermos o que deve ser feito, de não termos recursos, bons quadros administrativos, motivações, mas sim do escandaloso dreno dos recursos públicos por grupos privados, que não só paralisaram o país, como geraram o aparato legal que institucionalizou o dreno, por exemplo com a emenda constitucional que liquidou o artigo 192º da Constituição

(que caracterizava agiotagem como crime) e a que promoveu o Teto de Gastos que travou o financiamento das políticas sociais. A economia é lamentavelmente muito simples: o dinheiro que alimenta fortunas financeiras de bilionários e flui para paraísos fiscais não tem como ao mesmo tempo servir para responder às necessidades da população e fazer a economia crescer.

As escolhas são nossas: o pacto social

Um segundo ponto importante é que não há “leis econômicas” que proíbam que a economia seja organizada em função do bem-estar da população. São pactos sociais que resultam de relações de poder, não de “leis” que precisemos obedecer. O *New Deal* que tirou os Estados Unidos da grande crise dos anos 1930 inverteu o privilégio dos grupos financeiros dominantes, e direcionou recursos diretamente para a base da sociedade, o que gerou demanda, que por sua vez gerou mais atividade empresarial e empregos. E a dinamização da base econômica gerou mais recursos para o Estado. Não se trata de profundas teorias e de econometria, e sim do elementar bom senso: organizar a economia em função das necessidades da população é o que funciona. As elucubrações de um Milton Friedman, que legitimou o vale-tudo corporativo em nome da produtividade, constituem uma farsa teórica. Dar aparência de legitimidade acadêmica ao vale-tudo lhe rendeu até um “Nobel” de economia.

A lição que tiramos das experiências efetivamente aplicadas, como o *New Deal* de Roosevelt, que tirou os Estados Unidos da crise; do Estado de bem-estar, que assegurou os “30 anos dourados” do pós-guerra em tantos países; dos resultados econômicos, ambientais e sociais da Dinamarca e outros países nórdicos; dos sucessos do desenvolvimento na China; da impressionante dinâmica da experiência brasileira entre 2003 e 2013, qualificada pelo Banco Mundial “The Golden Decade of Brazil”; e de outras experiências concretas, é que elas apontam simplesmente para o que funciona: o equilíbrio entre os interesses econômicos, sociais e ambientais. Esse tripé de objetivos, mundialmente reconhecido como “*triple-bottom-line*”, representa o “Norte” em termos de visão do que temos de construir: uma sociedade economicamente viável, mas também socialmente justa e ambientalmente sustentável. Privilegiar o vale-tudo financeiro, e esperar que “os mercados” resolvam, é do interesse das corporações financeiras, mas não da sociedade. São interesses nacionais e internacionais, articulados.

O nosso futuro depende da capacidade política de reorientar o desenvolvimento em função desse triplo objetivo. E são opções políticas, não “leis” de uma pretensa “ciência econômica”. A Constituição de 1988 representou um pacto, não à toa foi qualificada de Constituição Cidadã, mas já nos anos seguintes, ela passou a ser destruída. Um resumo das transformações da Carta Magna é útil: em 1995, aprovaram a isenção de impostos sobre lucros e dividendos distribuídos, e a taxa Selic da ordem de 25% na época (cerca de 1% ao ano no resto do mundo), assegurando uma

gigantesca apropriação de recursos públicos pelos grandes aplicadores financeiros. Em 1996, aprovaram a Lei Kandir, que isentava de impostos a produção destinada à exportação, abrindo a porteira para o atual neocolonialismo e reprimarização. Em 1997, aprovaram a lei que permitia que corporações financiassem as campanhas eleitorais, generalizando a apropriação privada das políticas públicas. Em 2003, tiraram o artigo 192º que regulava o setor financeiro, abrindo a porta para a exploração generalizada por meio do endividamento das famílias e das empresas.

Com essas mudanças na Constituição, os bancos e o comércio passaram a cobrar ao mês taxas de juros equivalentes ao que no resto do mundo se cobra ao ano, paralisando tanto a capacidade de compra das famílias como a capacidade de investimento das empresas, e em particular drenando os recursos públicos por meio dos juros sobre a dívida pública. Assim a fase dinâmica da economia foi sendo travada, levando Dilma, em 2013, a reduzir as taxas de juros onde tinha poder de intervenção, no Banco do Brasil, na Caixa Econômica Federal (CEF) e nos juros sobre a taxa Selic. Era atingir o núcleo do poder econômico nacional e internacional, baseado em aplicações financeiras mais do que em investimentos produtivos. A partir de 2014, apesar dos esforços do governo, com a Lava Jato, paralisia de empresas-chave como a PETROBRAS e a Odebrecht, a guerra eleitoral, a fase distributiva e dinâmica se fragiliza, e o Brasil entra na era da “austeridade”, em nome de resgatar o equilíbrio fiscal, farsa justificada com o *slogan* político de que “a boa dona de casa gasta o que tem”, uma idiotice frente ao que são as finanças públicas.

O essencial é que não foi a “gastança” do governo com os pobres que travou a fase de inclusão produtiva (2003-2013), e sim o dreno generalizado por meio de taxas de juros e da financeirização que se expandiu no mundo, mas adquiriu dimensões grotescas no caso do Brasil, e que permitiu o crescimento exponencial das fortunas financeiras que vimos acima. De 2014 para cá, a economia está parada e o déficit das finanças públicas aumentou radicalmente, gerando inclusive a recessão de 2015 e 2016, já com Joaquim Lévy. O Golpe, formalmente, é de 2016, mas a dinâmica de poder se desloca muito antes, e quem quebrou o ciclo virtuoso foram a guerra política e a austeridade. Hoje temos a paralisia econômica, a alta da inflação e o déficit público, e consequentemente o desemprego generalizado. O país se desindustrializa, pois, aplicações financeiras rendem mais do que investimentos produtivos. É o nono ano de economia parada. Até quando vamos ouvir que “no ano que vem vamos crescer”?

A economia a serviço do bem-estar

O déficit das contas públicas não se combate com redução de gastos, mas com orientação dos recursos para onde se multiplicam, aumentando as receitas. Insistimos aqui na base econômica das políticas sociais, pois sem os recursos na base da sociedade não se consegue nem o progresso econômico nem o avanço social. Estudos

do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostram que cada real investido no Bolsa Família gerava um aumento de 1,78 reais no PIB. Ou seja, dinheiro na base da sociedade, ao dinamizar o consumo, gera bem-estar das famílias, mas também gera demanda, o que permite que as empresas voltem a produzir e a empregar. No Brasil as empresas trabalham com capacidade ociosa da ordem de 25% a 30%, por falta de demanda, o que significa que se poderia aumentar o aproveitamento da máquina produtiva. Isso explica o crescimento econômico na fase de inclusão social (2003-2013), com uma média de avanço de 3,8% ao ano, com desemprego baixo e inflação baixa, além de déficit público equilibrado pelo aumento das receitas. Lembrando que a destruição da floresta amazônica baixou de 28 mil quilômetros quadrados em 2002 para 4,5 em 2012, mas agora está acima de 13 mil e crescendo. Não temos nem o econômico, nem o social, nem o ambiental. Temos a farsa da austeridade e a hipocrisia da responsabilidade no uso dos recursos públicos.

O bem-estar das famílias, simplificando um pouco, e aproveitando experiência em países que funcionam, depende em 60% do dinheiro no bolso e 40% de políticas públicas. O dinheiro no bolso permite pagar as contas e fazer as compras. Mas as famílias precisam, por exemplo, de segurança: não se compra uma delegacia. Da mesma forma, não se compra o hospital, a escola, a rua asfaltada, o rio descontaminado, o parque no bairro e outros bens e serviços que constituem usufruto comum, por meio do “salário indireto”. Essa compreensão é essencial, pois as políticas públicas enriquecem a sociedade, pelo acesso a bens públicos, gratuitos e universais, gerando um lastro permanente de bem-estar e de tranquilidade menos sujeito às variações da conjuntura econômica.

No Brasil, o dinheiro repassado aos grupos privados é qualificado de investimento, inclusive quando é mera transação com papéis, enquanto os investimentos em saúde, educação, cultura, habitação social etc. são chamados de “gastos”. É importante deixar clara a distinção entre o conceito de investimento, uso de recursos para aumentar a capacidade produtiva individual ou social, e o conceito de aplicação financeira (*placements financiers*, por exemplo, na França), onde quem compra papéis que valorizam ganha dinheiro na mesma proporção que perde quem não previu o movimento. É jogo de soma zero, as fortunas sobem e descem, mas nesse movimento não aparece uma escola construída a mais. O acesso universal a bens de consumo coletivo constitui uma base essencial do enriquecimento da sociedade, e envolve investimentos produtivos.

A ninguém deve faltar o essencial. A miséria na base da sociedade gera baixa produtividade, doenças, violência, tensões permanentes, hospitais sobrecarregados, escolas caóticas, resultando em custos muito maiores do que custaria assegurar uma renda básica para cada um. Já vimos que uma sociedade que produz bens e serviços no valor equivalente a 13 mil reais por mês por famílias de quatro pessoas tem amplamente o suficiente para assegurar a todos o básico. De onde virá o dinheiro é importante, mas não essencial: pode vir de tributação sobre capitais improdutivos, por exemplo com a revogação da isenção de lucros e dividendos, ou a cobrança

efetiva do imposto territorial rural, ou ainda do endividamento público, de emissão monetária ou de conversão das reservas cambiais: o essencial é que o dinheiro na base da sociedade não resulte em especulação financeira, nem em contas em paraísos fiscais, mas resulte em consumo que dinamiza a economia, com efeito multiplicador que permita que o dinheiro retorne com sobras. É investimento, não é gasto. O dinheiro na base da sociedade dinamiza a produção e o emprego, o dinheiro na mão dos grupos financeiros gera aplicações especulativas.

Dinheiro no bolso e políticas sociais

Neste sentido, a parte “dinheiro no bolso” do bem-estar das famílias tem de evoluir para algum formato de renda básica universal. Tivemos o Fome Zero, o Bolsa Família, sobem e descem os auxílios emergenciais, e claramente seria muito mais produtivo para a sociedade assegurar um montante previsível com o qual as famílias possam contar. Com o dinheiro virtual, os cartões de crédito e cadastros informatizados que permitem o controle dos fluxos, além de já ter sido aprovada em lei, a renda básica permitirá racionalizar radicalmente o acesso a uma vida mais digna, e reduzir o sofrimento de tantos milhões de pessoas. O argumento de que “as pessoas que recebem renda básica ‘irão se encostar’” não faz sentido, conforme vimos durante os anos de políticas inclusivas em que, pelo contrário, o emprego foi dinamizado. E o argumento de que pessoas que não precisam receberiam o apoio é simples de contornar: são pessoas que fazem declaração de imposto de renda, e basta descontar o recebido na próxima declaração. A relação de compensação com as políticas de previdência, evitando a superposição de transferências, não são complexas com a sofisticação dos sistemas de informática existentes.

A generalização das transferências se torna particularmente indispensável pela fragilidade das proteções ligadas ao emprego. O Brasil tem 214 milhões de habitantes, dos quais 150 em idade de trabalho (16 a 64 anos). Desses, apenas 106 milhões estão na força de trabalho, mas a situação crítica está no fato de que apenas 33 milhões estão formalmente empregados no setor privado, com os direitos que já foram fragilizados. Se acrescentarmos 11 milhões empregados no setor público, o emprego formal total chega a 44 milhões. Mas há 40 milhões no setor informal, gente com rendimentos que o IBGE situa como em metade do setor formal, 15 milhões de desempregados; e cerca de 6 milhões de desalentados, pessoas que queriam trabalhar, mas desistiram de procurar. Como ordem de grandeza, temos uma subutilização da força de trabalho de 60 milhões de pessoas, o que é um absurdo em termos de produtividade social do país, mas que torna vital que o acesso à renda básica não esteja dependente de um vínculo formal de emprego. Com raras exceções, a contribuição produtiva das pessoas não depende da vontade de trabalhar, mas de existirem as oportunidades. As transferências incondicionais se tornaram simplesmente uma necessidade.

As políticas sociais no sentido de acesso a bens e serviços de consumo coletivo, o ‘salário indireto’, são mais complexas, mas geram uma dinâmica estruturante sobre toda a sociedade. No livro *O Pão Nosso de Cada Dia: Opções Econômicas para Sair da Crise*, as políticas sociais são apresentadas não como “gastos”, mas como investimentos nas pessoas. Envolvem políticas de saúde, educação, cultura e informação, habitação social e segurança. Trata-se de atividades fins: uma vida com saúde, educação, riqueza de vida cultural e de lazer, habitação com elementar conforto e com segurança, é o que queremos da vida. E esses setores de atividade têm como característica comum o fato de que onde funcionam, constituem políticas públicas, gratuitas e de acesso universal.

Como os esforços de inclusão por meio de investimentos sociais se dão predominantemente por meio de iniciativas públicas, este *gasto* é sistematicamente atacado como populismo, inchaço da máquina do Estado e semelhantes. E os impostos sobre quem pode pagar, as elites, geram reações históricas. Esta imagem de um setor privado que produz e de um Estado gastador não é apenas uma ideia, tornou-se um preconceito no sentido de gerar reações ideológicas impenetráveis ao raciocínio, e diariamente marteladas na mídia comercial, essencialmente gerida pelo setor privado.

Hoje esse tipo de raciocínio, sem nenhuma base lógica, se chama *narrativa*, confiado a empresas de relações públicas: o martelamento ideológico de algumas ideias simplificadas gera um filtro, um marco de referência, uma moldura (*frame* em inglês) que trava o acesso a ideias novas e à compreensão das alternativas. Esta impermeabilidade ideológica assegura os fanatismos que constatamos hoje em tantos apoiadores de ideias absurdas. Muito além das *fake news*, trata-se da “*fake mídia*” do jornalismo comercial e dos diversos sistemas de propaganda individualizada pelos algoritmos. O fundamentalismo é uma construção, e tornou-se uma indústria.

Na realidade, quando uma empresa contrata um técnico bem formado, tende a esquecer que neste jovem de 25 anos há 25 anos de investimento social, da família e dos diversos serviços públicos no sentido de se gerar uma pessoa organizada, com bons conhecimentos, saúde e capacidade de trabalho e de iniciativa. Produzir a boneca ou um sapato também representa custos sociais e ambientais, tempo de trabalho e de deslocamentos, gasto de matéria-prima e gestão de resíduos. Na economia, como dizem, não há almoço de graça, tudo é ao mesmo tempo custo e resultado, insumo e produto. E nas políticas sociais o investimento do setor público é fundamental: é simplesmente mais eficiente.

Uma sociedade de economia mista

Deixando de lado fundamentalismos ideológicos, o bom senso sugere não o “Estado mínimo”, mas uma articulação inteligente do que faz o Estado, do que fazem as empresas privadas, e da participação da sociedade civil organizada. Atividades empresariais ligadas à indústria de transformação, construção e semelhantes

se regulam razoavelmente no quadro da propriedade privada e dos mecanismos de mercado, mas não é o caso das grandes infraestruturas de transportes, energia, telecomunicações, água e saneamento, que envolvem visão de longo prazo e equilíbrios territoriais, exigindo planejamento e investimentos públicos. Não se fazem mais ou menos ferrovias segundo variações de preço de mercado. Neste sentido, há áreas que funcionam melhor no setor privado, outras no setor público.

Uma área hoje particularmente deformada é a área de serviços de intermediação, que envolvem em particular a intermediação financeira, mas também comercial, de comunicação, de serviços jurídicos. Serviços que se agigantaram na medida em que se reduziram drasticamente as transações diretas entre pessoas ou entre empresas: todo pagamento hoje passa por bancos, com as devidas taxas, mesmo que se trate de uma compra na padaria paga com cartão. Alugar uma casa exige ‘administradoras’, qualquer venda maior advogados, a comunicação gerou monopólios que não só cobram fortunas por um acesso decente, como vendem a informação pessoal que captam. Essa área de *atravessadores* tanto pode ser útil como paralisante, em particular no caso da financeirização que vimos acima. Aqui, sem controle regulador do Estado, gera-se uma economia de pedágio, em que pagamos tarifas a cada passo. No mínimo, precisamos, nessa área de atividades, de uma forte presença de empresas públicas capazes de manter preços mais próximos dos custos reais, assegurando regulação e concorrência. É importante lembrar que as atividades de intermediação são atividades-meio, queremos que sejam os menores e mais eficientes possível. Ninguém come dinheiro, letras ou contratos.

Buscando uma organização política e social que funcione, é neste sentido útil distinguir a área produtiva tradicional como a indústria e a agricultura, predominantemente privada; a área de infraestruturas, que funciona melhor com presença do Estado e planejamento de médio e longo prazo; a área de serviços de intermediação, hoje em grande parte apropriada por oligopólios especulativos, dimensão que se agigantou com as novas tecnologias, e que exige participação e regulação pública; e a área das políticas sociais, como educação, saúde e segurança, que funcionam melhor no quadro do setor público, gratuito e de acesso universal, equilibrando as oportunidades na sociedade.

Políticas sociais aplicadas

No lugar de fundamentalismos, é melhor olhar simplesmente o que funciona. No conjunto, as políticas sociais funcionam bem quando constituem serviços públicos, gratuitos e de acesso universal, obtendo racionalidade sistêmica, economias de escala e maior equilíbrio de oportunidades sociais. Mas exige também uma descentralização radical da prestação ao usuário final. A escola tem de chegar a cada criança, a saúde a todos, a segurança a cada rua: são sistemas necessariamente capilares, que se administram de maneira diferente da produção de ferramentas, por

exemplo, que podem ser produzidas em Shanghai e se encontrarem numa prateleira de uma loja na Penha em São Paulo. Insistimos aqui na natureza diferente das políticas sociais, relativamente por exemplo às empresas privadas de fins lucrativos.

O setor da saúde é neste sentido exemplar. No Canadá, por exemplo, ele é de acesso público, gratuito e universal. O custo é reduzido, da ordem de 4.400 dólares por pessoa por ano. Nos Estados Unidos, o sistema é em grande parte privado, inclusive com complexas negociações, porque fazem parte da relação salarial nas empresas que contratam os planos, e o custo é da ordem de 10.400 dólares. Os Estados Unidos estão entre os últimos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em termos de nível de saúde da população, enquanto o Canadá, gastando menos da metade, está entre os primeiros no *ranking*. No setor da saúde, a gestão pública é simplesmente muito mais eficiente. Comparações semelhantes são feitas entre o sistema público da Dinamarca e o da Suíça, mais privatista, e as conclusões são idênticas. O sistema privado ganha com doenças que geram clientes, enquanto o sistema público busca uma população saudável, inclusive com saúde preventiva, que é mais barata e eficiente do que a saúde curativa.

A educação também constitui um sistema de grande capilaridade. Na Finlândia, como em outros países da OCDE e também na China, em vez da indústria do diploma e comercialização de serviços educacionais, prevalece a visão do serviço público, gratuito e de acesso universal. Os salários dos professores do ensino básico são do mesmo nível que os de engenheiros ou advogados. Trata-se de uma visão sistêmica de elevação do nível cultural, científico e tecnológico do país, investimento fundamental que assegura o papel que a Finlândia hoje desempenha no mundo. É um país pequeno, mas do tamanho, por exemplo, de muitos estados no Brasil. E a China assegura uma política semelhante em escala gigantesca, inclusive assegurando a colaboração entre universidades, na rede CORE (*China Open Resources for Education*). O sistema privado no Brasil, hoje em mãos de grandes grupos financeiros, busca lucrar com elites, e aprofunda as desigualdades, com impactos econômicos, sociais e culturais desastrosos. Nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e em outros países gerou-se o drama de pessoas que carregam pelo resto da vida o peso da dívida contraída para pagar o ensino superior. Rende fortunas para os grupos privados, atrai elites, mas é sistemicamente disfuncional.

No mencionado livro *O Pão Nosso de Cada Dia*, detalhamos análises e propostas para os diversos setores que fazem parte das políticas sociais. O denominador comum que queríamos trazer aqui é que se trata de políticas que funcionam de forma descentralizada e participativa, com forte presença das organizações da sociedade civil. Essa gestão de proximidade, como existem finanças de proximidade, é essencial, pois os 5.570 municípios do país têm dimensões, características e necessidades profundamente diferenciadas. Neste sentido é essencial um pacto federativo que permita descentralizar não só os encargos, mas também os recursos necessários para assegurar políticas locais integradas de desenvolvimento econômico e social.

O presente artigo visa a ser uma ferramenta de trabalho, no sentido propositivo. O meu site² traz cerca de 1300 títulos que fui selecionando entre as minhas leituras, uma forma de assegurar a circulação de ideias sobre as alternativas de desenvolvimento que são possíveis e necessárias. Na linha do Creative Commons, do Open Access, da Wikipédia e de tantas outras iniciativas que se generalizam, trata-se de resgatar o bom senso, de reorganizar a política em função do bem comum. Muito além da pandemia, enfrentamos os desastres ambientais, sociais e políticos, e em particular o caos financeiro, em que os recursos, em vez de servirem ao que é necessário, se automultiplicam por meio de sistemas especulativos, de paraísos fiscais, de um rentismo improdutivo. Acredito que estamos enfrentando uma crise de civilização, e precisamos traçar novos caminhos. Essa busca de novos rumos se generaliza no mundo, recomendo que vejam em *Resenhas*, no meu site, a apresentação de algumas das principais contribuições da literatura internacional³.

Referências

- DOWBOR, Ladislau. *O Pão Nosso de Cada Dia*. São Paulo: Autonomia Literária, 2021. Disponível em: <https://dowbor.org/2015/06/1-dowbor-o-pao-nosso-de-cada-dia-os-processos-produtivos-no-brasil-ed-fundacao-perseu-abramo-sao-paulo-2015144p-isbn-978-85-7643-266-1.html> . Acesso em: 20 out. 2021.
- DOWBOR, Ladislau. *O Capitalismo se Desloca: novas arquiteturas sociais*. São Paulo: SESC-SP, 2020. Disponível em: <https://dowbor.org/2020/05/debate-livro-novo-o-capitalismo-se-desloca-novas-arquiteturas-sociais-ladislau-dowbor-e-antonio-martins-edicoes-sesc-26-05-16h.html>. Acesso em: 20 out. 2021.
- DOWBOR, Ladislau. *A Era do Capital Improdutivo*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. Disponível em: <https://dowbor.org/2017/11/2017-06-1-dowbor-a-era-do-capital-improdutivo-outras-palavras-autonomia-literaria-sao-paulo-2017-316-p-html.html>. Acesso em: 20 out. 2021.
- DOWBOR, Ladislau. *Resgatar a função social da economia: uma questão de dignidade humana* – Ed. Elefante, 2022 - <https://dowbor.org/2022/04/resgatar-a-funcao-social-da-economia-uma-questao-de-dignidade-humana.html>

2. Cf. <https://dowbor.org>.

3. Cf. <https://dowbor.org/category/trabalhos-conexos/resenhas>.



TRABALHADORES DO SUAS: COMPROMISSOS ÉTICOS/ POLÍTICOS E O COTIDIANO EM TEMPO DE LUTA E DE RESISTÊNCIA

Maria Luiza Amaral Rizzotti¹

Berenice Rojas Couto²

O tema sobre o trabalho e os trabalhadores no Sistema Único de Assistência Social (Suas) é central para avançarmos na análise da realidade cotidiana e, mais do que isso, lançarmos nossos olhos para o futuro. Há muito temos nos inquietado com esse tema tem que ser visto sobre diferentes prismas e reconhecer as dimensões estruturantes e historicamente construídas numa sociedade capitalista, salarial e exploradora do trabalho e sob a ótica da cotidianidade, do local do trabalho (o lugar na organização da produção e da sociedade), da burocracia nas instituições, das relações interpessoais, das condições de trabalho, dentre

1. Mestre e doutora em Serviço Social e Política Social pela PUC/SP. Professora Visitante do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB.

2. Mestre e doutora em Serviço Social e Política Social pela PUC/SP. Professora aposentada do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC/RS

muitas outras dimensões. Além disso, a reflexão sobre o tema não pode prescindir da natureza intelectual, da habilidade técnica e da dimensão política que emaranha o fazer profissional do trabalhador de forma geral e que no Suas ganha contornos específicos. A política de Assistência Social está embebida, isso mesmo, mais do que envolve, encharcada de disputa ideopolítica, pois se encontra no cerne desta discussão uma das principais tônicas do modelo liberal burguês sobre o papel, ou melhor o não papel do Estado na proteção social.

Diante disso, refletir sobre o trabalho e trabalhadores no Suas significa trazer à tona o debate sobre estas condições de trabalho no seu interior, mas também tratar o trabalho como categoria estruturante para a questão social, cujas expressões são conhecidas, reconhecidas por todos no cotidiano da política de assistência social e expressas na vida de cada cidadão que adentra os serviços ou no conhecimento dos territórios a serem protegidos. Enunciamos, desse modo, nossa primeira tese – sem aprofundar a leitura sobre a categoria trabalho não conseguimos avançar nem nas garantias da gestão do trabalho e nem muito menos na leitura do direito dos cidadãos usuários. Naturalmente, nessa leitura devem constar os aspectos estruturantes ditos anteriormente; as especificidades do setor de serviços onde se alocam os trabalhadores das políticas sociais; o assolamento dos direitos trabalhistas impostos ao Brasil a partir de 2016; e a realidade da gestão do trabalho no Suas e o seu cotidiano.

Na mesma direção de indicar os pontos fundantes desta reflexão, é fundamental considerar que o fazer profissional no Suas tem direção intelectual, axiológica e política e, nesse caso, novamente traça-se um olhar para dentro das estruturas do Sistema e outro para os seus usuários. Esse é um debate bastante complexo porque envolve, de pronto, os trabalhadores de trás das mesas enxergarem como trabalhadores os que estão no outro lado da mesa. Isso não é pouco porque muda substancialmente a visão de “necessitado individual” para uma classe social – trabalhadores no coletivo. Desse modo, enunciamos a segunda tese: Há que se avançar numa leitura de classe social, de gênero e de raça para entender a desigualdade e superar a visão liberal sobre temas que permeiam o cotidiano do Suas (além da desigualdade) a pobreza, a vulnerabilidade, a violação de direitos.

Por fim, reside nesse caminho reflexivo um terceiro ponto, mas que permeia os dois primeiros (categoria trabalho e leitura de classe, gênero e raça) que é a política. Trata-se de reconhecer que as relações sociais e profissionais permeadas pela política não deixam lugar nem para o clientelismo e nem para a guerra. Nessa linha, é nosso dever reconhecer que a política define lados e posições na luta. A política reconhece o espaço público como intrínseco ao diálogo e aos contrários, e também reconhece a transparência e a participação como pressupostos essenciais na organização das relações.

O conteúdo exposto aqui trará alguns elementos de aprofundamento dos temas enunciados, no entanto iniciamos falando sobre o Suas que os trabalhadores construíram e permanecem resistindo diante de um cenário de ruínas. Em seguida, tra-

taremos sobre a realidade do trabalho no SUAS e mescla-se nesse tema aspectos sobre o trabalho como categoria estruturante na leitura de classe e a sua dimensão política.

A categoria trabalho no modelo de exploração

Para tratar em linhas gerais esse tema, imaginamos fazer apenas pequenos apontamentos gerais, e assim será. No entanto, esse riscado nos fez retornar aos fundamentos sobre temas que transitam entre a essência do trabalho humano e a sua apropriação inóspita e exploradora. Voltando às origens, e com isso a referências bibliográficas (*O Capital*, de Marx; *Trabalho e Reflexão*, de Giannotti; Georg Lukács em *Introdução a uma estética Marxista*; dentre outros), nos convenceram de que a categoria trabalho e sua dimensão histórica nas diferentes formas de produção são sempre fundantes nas reflexões sobre as condições de trabalho e o aprofundamento da desigualdade.

Desse modo, insere-se aqui apenas alguns pontos que demarcam o trabalho humano como capaz de criar e recriar, que elabora intelectualmente e prospecta as transformações e o futuro, conforme nos alertou Marx:

Antes, o trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, medeia, regula e controla seu metabolismo com a Natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. [...] Ao atuar, por meio desse movimento, sobre a natureza externa a ele e ao modificá-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza. (1983, p. 149)

Em que pese essa dimensão criativa e com pressupostos de liberdade, não foi assim que a relação do homem com o trabalho se deu. Crucialmente desenvolve-se na reprodução da vida material e social e se molda aos ditames de modelos econômicos exploradores. Uma exploração com diferentes nuances e determinantes de poder permitiram, ao longo de diferentes modelos econômicos, a apropriação plena da força de trabalho. O que era livre e criador tornou-se fonte de expropriação, exploração e dominação e é deste contexto que qualquer diálogo sobre o tema não pode prescindir. Além disso, esse binômio trabalho/exploração constitui o elo entre a condição de trabalhador no âmbito da política de assistência social e a realidade social, resultante das muitas expressões da questão social³ que se apresenta no cotidiano dessa política pública, corporificada na busca por proteção e direi-

3. Conforme Marilda Yamamoto: “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão” (1983, p. 77).

tos de cada um e de cada uma dos(as) trabalhadores(as) que adentram os serviços socioassistenciais.

A trajetória brasileira sempre demonstrou uma perfeita associação entre a burguesia tacanha e com fortes traços escravocratas e o Estado conivente com a superexploração e resistente na adoção de direitos trabalhistas. Não é sem motivo que as conquistas alcançadas na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 1943 foram retiradas, em sua maioria na reforma de 2017, sob os auspícios de “modernização”. Os cenários econômico e político têm sido fundamentais para que esses retrocessos aconteçam, num projeto muito claro de indução recessiva que se inicia em 2014, protagonizado pela elite brasileira, cria clima de instabilidade econômica e passa a justificar o golpe de estado⁴ e, em seguida, um conjunto de reformas que tem como objetivo final tornar o Estado ainda mais amplo para o capital e reduzido para o social. Destaca-se que essa conduta do Estado brasileiro é histórica, pois ao longo séculos de regime escravocrata esse Estado fechou os olhos para as agruras de homens, mulheres e crianças escravizados e explorados.

Voltando aos dias atuais, o novo regime trabalhista tem com égide o “negociado” e não o legislado, o que em tempos de recessão e avanço do desemprego torna a “negociação” ainda mais frágil para o trabalhador. Segundo os dados do IBGE⁵, no primeiro trimestre de 2012, o Brasil tinha 7,9% de desempregados, já no primeiro trimestre de 2021, somavam 14,7% de trabalhadores desempregados. Um aumento de 100% e no ano da reforma trabalhista (2017) já se amargava 13,6%, um terreno fértil para discursos e promessas de melhoria desta realidade. Consolida-se por meio da lei 13.467/17 o trabalho precarizado, a flexibilização de direitos, a informalidade, dentre outras perdas da classe trabalhadora que lutou, por mais de um século, e que foram perdas num contexto de crise econômica e política. Em que pese a estrutura de organização dos trabalhadores (sindicatos e outras associações), estava em curso um projeto que incluía destruir o poder da sociedade civil organizada.

O que se tentou demonstrar até aqui é a mescla e a trama que envolve a questão social desenhada pelas dimensões econômica, política e social. Isso reforça a essencialidade de uma leitura da sociedade pautada no antagonismo de classes como forma de explicação da realidade cotidiana. Além disso, destaca-se o reconhecimento de que os trabalhadores dos SUAS, embora alocados no setor de serviços, também vivenciam as condições de trabalhadores, e com isso as mudanças no mundo do trabalho.

O setor de serviços tem especificidades na forma da retirada da mais valia, conforme nos ensina Herry Bravermann (1997) e também na relação da produção e oferta do seu produto (no caso do SUAS o trabalho intelectual). Para Claus Offe (1989), a imediatividade entre a produção do “bem” e seu o consumo exige ainda

4. *Impeachment* da presidente Dilma Rousseff, eleita democraticamente.

5. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-a-mostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explicita&utm_campaign=desemprego. Acesso em: 07 ago. 2022.

mais retidão e perfeição. Desse modo, os trabalhadores do setor de serviços e, por conseguinte, do SUAS produzem e ofertam provisões (atendimentos especializados), o que exige deles aprimoramento constante.

Esse tema nos leva à reflexão sobre a gestão do trabalho que se define e que compreende uma gama de fatores como: a estruturas adequadas para o desenvolvimento das atividades; formação permanente; orientação e assessorias contínuas, adequação de habilidades/conhecimentos e funções; estabelecimento de mesas de negociação; salários condizentes com a atribuição dentre muitas outras. Em relação a esse tema. Vale destacar que, ao longo da estruturação desse Sistema Público, houve regulamentação sobre o tema, resultando na NOB-RH (2006)⁶, na aprovação da Política Nacional de Educação Continuada (ano 2013)⁷, da organização de uma rede de estudo e formação envolvendo universidades de todas as regiões do Brasil; além de um robusto programa de formação – CapacitaSUAS. No entanto, desde 2016, o Ministério da Cidadania não aplicou nenhum centavo de real nessas atividades. Esse tema foi trazido aqui porque o investimento nos trabalhadores tem estreita ligação com a qualificação dos serviços, não se qualifica o SUAS sem a atenção aos trabalhadores e nos permite introduzir o assunto a seguir tendo como foco o trabalho no SUAS.

O Suas com o qual sonhamos e o Suas de que sofremos

Sobre esse tema, não se trata de recuperar aqui o SUAS trazendo conteúdos que os seus trabalhadores já conhecem muito bem, mas sim de dizer e reconhecer que esse sistema é fruto da direção política do governo do Partido dos Trabalhadores e concretizado pelo compromisso ético/político de grupos de intelectuais, de movimentos, de um governo com compromisso com a ampliação da proteção social e dos trabalhadores que, ao longo de mais de duas décadas, estão lutando para dar concretude a esse importante direito social no Brasil, incorporando novas seguranças⁸ mediadas com atendimento digno e republicano para uma importante parcela da população brasileira.

O tamanho e a robustez do SUAS em todo o Brasil tem o DNA e a assinatura de milhares de trabalhadores que foram dando vida e concretude aos direitos so-

6. Destaca-se, entre as muitas construções do Suas, a instituição da gestão do trabalho, cujo arcabouço normativo deu conta nacionalmente de indicar o tamanho e a composição das equipes; de definir tipos de contratos prioritários; orientar sobre condições de trabalho; e instituir uma política de educação permanente com financiamento público federal.

7. Destaca-se que, muito embora se tenha consubstanciada em 2013, inúmeras ações de Educação Permanente já realizadas pelo CapacitaSuas já se desenvolvia no Brasil em parceria com todos os entes federados desde 2008 de forma regular e continuada.

8. As seguranças estão definidas na Norma Operacional Básica de 2012 (Brasil, 2012), no artigo 4º (Acolhida; Renda; convivência familiar e comunitária; Autonomia; e Apoio e auxílio).

cioassistenciais em todos os cantos deste país⁹. No radar do SUAS dos dias atuais estão mais de um quarto da população deste país, conforme os inscritos no Cadastro Único¹⁰. Para tanto, o SUAS instituiu uma rede de mais de 11 mil unidades públicas na proteção social básica e especial de média complexidade. Isso tudo não é pouco e, atualmente, agrega aproximadamente 400 mil trabalhadores das mais diversas categorias, alocados tanto na rede de serviços quanto nas gestões estaduais e municipais, conforme pode ser visto na tabela a seguir:

Tabela 1 - Trabalhadores do Suas por tipo de serviço segundo o CensoSuas de 2019

Local de atuação	Nº de trabalhadores no Brasil
Centro pop	3.160
Creas	24.284
Cras	109.246
Gestão Municipal	51.997
Centro Dia	29.974
Gestão estadual	3.846
Família acolhedora	1.182
Fundo	9.705
Serviço de Acolhimento	99.446
Serviço de convivência	68.142
Total	400.982

Fonte: Ministério da Cidadania¹¹. Tabela elaborada pelas autoras.

Desse modo, apontar a necessidade de garantir condições de trabalho e salário a esse contingente de trabalhadores(as) é essencial para a garantia deste sistema. Mas não só: há uma necessidade crucial de se discutir nos fóruns e organizações dos trabalhadores a dimensão ética/política do seu papel e do seu compromisso de classe. Trata-se de voltar os olhos para uma aliança que identifica nos usuários do SUAS – trabalhadores excluídos e explorados pelo modelo econômico e, assim, estabelecer aí um elo que constrói caminhos de luta política. Implica, inicialmente de identificar os nexos entre as condições e o campo de trabalho no âmbito das determinações históricas e estruturais do capitalismo e sua crise.

9. Além de organizar conselhos em 5.570 municípios, estruturar essa política pública nas 27 unidades federadas e no Distrito federal e dar conta de fazer gestão dos benefícios e serviços socioassistenciais.

10. Importante instrumento de identificação de pessoas e famílias que necessitam de proteção e de planejamento das políticas sociais em todas as áreas.

11. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>.

[...] desde a eclosão da crise mundial do capitalismo de base fordista, em meados dos anos de 1970, a questão social vem assumindo novas configurações e manifestações, pela sua estreita relação com as transformações operadas no “mundo do trabalho”, em suas formas de organização, regulação e gestão, e com as redefinições no âmbito do Estado e das políticas públicas (RAICHELIS, 2011, p. 421)

Não pode fugir do espectro de análise, para além da crise do capital e as atuais configurações que lançam milhões de trabalhadores no mundo todo para fora do mercado e incidem na precarização e aprofundamento da exploração, outros aspectos, como a contrarreforma do Estado; os processos de alienação e de hierarquização nas estruturas pública de trabalho; a hegemônica ideologia liberal que acaba por influenciar a compreensão dos trabalhadores sobre a realidade com a qual lidam.

A configuração de um estado liberal desenhado por uma contrarreforma que, além de diminuir as ofertas de políticas sociais e outros serviços, ainda adota a lógica do gerencialismo¹² e da precarização dos vínculos e direitos trabalhistas. Em pesquisa recente se identificou que apenas 32% dos trabalhadores que atuam nos Órgãos Gestores e em unidades públicas do SUAS são estatutários. Esse dado demonstra uma estrutura pública que despreza o vínculo próprio para carreira de Estado. Sem contar os contratos temporários, cuja forma de seleção tem sido feita por pregão de menor preço, empurrando os salários de profissionais, na sua maioria de nível superior e com especialização, em patamares baixíssimos.

Soma-se a isso o cotidiano do trabalho, cujas rotinas, a racionalidade rígida e a pseudoneutralidade técnica acabam por produzir um processo de alienação. E aqui se fala de alienação como Carlos Prestes Mota (1984) nos apresenta, na separação do trabalhador com o fim último do seu trabalho, e a separação entre mentes e corpos, quem planeja e quem executa. No campo das políticas públicas significa promover a desconexão com os objetivos da política onde se insere, não mais reconhecer as contribuições que o fazer cotidiano provoca na realidade social e, neste caso, na concretização do direito. Como nos ensina Berenice Couto (2003), os direitos só são direitos quando concretizados na vida das pessoas. Desse modo, não se tem SUAS sem seus trabalhadores que concretizam os direitos no cotidiano.

Nesse caminho, encadeamos outro ponto importante, que incide diretamente na dimensão política dos trabalhadores: é a lógica neoliberal que atribui pobreza como algo individual, que depende dos esforços de cada um e do modo como as pessoas se apropriam das oportunidades que a vida lhes ofereceu, que acaba por formatar um modo de ver os cidadãos (ãs) que buscam os serviços, assim como nas responsabilidades estatais quanto às formas de proteção. Esta visão obstrui uma leitura sobre a desigualdade e a identidade de classe, gênero e raça. Trata-se de uma lógica que, ao longo da história, introjetou corações e mentes e muitas vezes

12. Para aprofundamento do tema, ler Bresser Pereira e Peter Spink, *Reforma do Estado e Gestão Pública Gerencial*, 1998.

obscureceu a compreensão da realidade social e territorial com a qual o SUAS atua e deveria dialogar. Nesta linha, essa dimensão política que reconhece diferentes projetos na sociedade que estão em disputa e que oferecem campos explicativos para as expressões da questão social totalmente diferentes.

Compromisso ético-político dos trabalhadores no Suas

O reconhecimento do emaranhado de conceitos que envolvem o debate sobre trabalho no campo das políticas sociais públicas se confunde com o histórico de ausência do Estado na proteção social. Esse tema que impulsionou os debates para o reconhecimento da Assistência Social como política pública, compondo a seguridade social na Constituição Federal de 1988, exigiu da população brasileira uma inversão no modo de compreender essa área.

Esse é um dos grandes desafios que acompanham os trabalhadores do SUAS na sua trajetória de construção de modo de atendimento das demandas dos usuários. Como aponta o texto, a compreensão de que há uma classe social que se representa pelos trabalhadores e usuários – a dos trabalhadores – impõe um compromisso ético político no desempenho da função de atender àqueles que buscam nos serviços constituídos a proteção que necessitam.

É preciso ter clareza que para que a política ocupe o espaço público com qualidade, aqueles que a demandam são sujeitos de direitos e devem ser atendidos em ambiente democrático, onde sua voz vocaciona o serviço.

É necessário romper com a lógica que burocratiza o acesso como forma de negação, reconhecer que o que materializa o atendimento é a existência de demandas que provêm de uma sociedade desigual, que ao eliminar o reconhecimento dos direitos sociais da população rompe com suas possibilidades de viver com dignidade.

Por isso, ao estar em um serviço socioassistencial o trabalhador necessita de um conhecimento profundo sobre a sociedade e sobre a história de nosso país. Sem o aporte desse conhecimento que nos mostra a tentativa de ocultar nossa origem escravocrata, clientelista, patrimonialista, que teima em aparecer de forma perversa, culpabilizando os trabalhadores pelas mazelas da sociedade em geral e impõe uma leitura liberal que sinaliza a falta de esforço da população para sair da situação de dificuldade imposta pela estrutura da sociedade.

Recuperar o caráter ético da relação com a população significa negar-se a compreender o desafio da política pública como um trabalho tecnicista, desprovido de utopia e do caráter revolucionário que está embutido no conceito de que a política é campo de disputa de projeto político. Ao defender a Assistência Social e o SUAS, enquanto sistema constitutivo, organizado e pautado por princípios democráticos, é preciso ter claro que se defende um estado voltado a proteger socialmente sua população.

Desde 2016, com o golpe do *impeachment* da presidente Dilma, os trabalhadores das políticas sociais têm enfrentado a tentativa de desmonte do sistema de seguridade social. Retorna com força o pensamento reacionário, a exemplo do conceito de família que volta a ser questionado nas suas diversas formulações, assim como o racismo, o preconceito com a pobreza, o ataque aos direitos das mulheres e das crianças. Esses conceitos tão fundantes na constituição do SUAS voltam a ser pauta para parte da sociedade.

Esse convívio de conceitos e posições eivadas axiologicamente tem exigido dos trabalhadores uma fortaleza nas convicções que fundamentaram a política de assistência social. Outro aspecto importante diz respeito às reformas trabalhistas, na medida em que se pautam pela retirada de direitos, impondo também um campo de luta que permanece essencial e guarda intrínseca relação com o campo de proteção não contributiva na área de abrangência do SUAS.

Por isso, é preciso reafirmar a necessidade premente de compreender o compromisso ético político de quem exerce o seu trabalho no campo desta política pública. Essa luta não se circunscreve apenas ao espaço de trabalho, seja ele o CRAS, o CREAS, o Centro POP ou mesmo nos serviços não governamentais, mas extrapola para as alianças que são necessárias para retomar o direito ao trabalho, a ser protegido socialmente e a lutar contra o fascismo e reacionarismo, presentes na sociedade brasileira nos dias atuais.

Ser trabalhador do SUAS requer um caráter público, republicano e democrático, e, acima de tudo, requer compreender que a desigualdade social escancarada na sociedade brasileira não é natural, precisa ser enfrentada e para a política de Assistência Social ter efetividade, ela precisa ser drasticamente reduzida, uma vez que na sociedade capitalista ela nunca será eliminada.

Considerações Finais

Iniciamos este texto elencando algumas teses, sendo que a mais importante é trazer à luz a dimensão política do trabalho profissional, partindo do pressuposto de que não há neutralidade técnica e, mais do que isso, entendendo que a aliança entre trabalhadores e usuários (RIZZOTTI, 2011), tão essencial para avançar na garantia protetiva do SUAS, se faz pelo reconhecimento da identidade de classe e isso significa os trabalhadores desta política pública aprofundarem a leitura de uma sociedade de classes e se colocarem integrados enquanto classe trabalhadora aos usuários desta política. Assim, partilhar das grandes lutas e também daquelas que reconhecem as especificidades da desigualdade social de raça e gênero, além de outros grupos sociais.

Em que pese uma tentativa dos governos pós-golpe apostarem no ruir da espinha dorsal deste sistema em todas as dimensões, como o pacto federativo, a natureza democrática da gestão, a ampliação das ofertas de serviços e benefícios, a renúncia da política de recursos humanos, os seus trabalhadores e as organizações em

defesa do SUAS vêm lutando e resistindo, quer com seu trabalho cotidiano (muitas vezes em condições precárias), quer pelas lutas que se tem engendrado neste campo, a exemplo da Frente em defesa do SUAS, do CONGEMAS e do FONSEAS.

As leis não bastam, como diria Drummond: “Os lírios não nascem da lei. Meu nome é tumulto, e escreve-se na pedra”¹³. O que se vê é ainda um grande caminho a percorrer no qual temos batalhas e projetos, e isso nos chama a olhar prospectivamente com os pés no chão. Num território onde a vida pulsa e expressa a rudeza da desigualdade, mas também a capacidade de lutar e de resistir de um povo que não se esmoreceu ao longo da história.

Referências

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *NOB/SUAS*. Brasília (DF): MDS, 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *NOB/SUAS-RH*. Brasília (DF): MDS, 2006.
- BRAVERMAN, H. *Trabalho e o Capital Monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- COUTO, B. R. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 1983.
- OFFE, C. *Capitalismo Desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- MARX, K. *O Capital*. São Paulo: Abril, Cultural, 1983. v.I.
- PEREIRA, B.; SPINK, P. *Reforma do Estado e Gestão Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- RAICHELIS, Raquel. “O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos”. In *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.107, pp.420- 437, 2011.
- RIZZOTTI, M. L. A. “A Aliança Estratégica entre os Trabalhadores e os Usuários do SUAS”. In: BRASIL/MDS. *Gestão do Trabalho no Âmbito do SUAS: Uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial*. MDS, 2011.

13. Escrito em 1945, no poema “Nosso Tempo”.



A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO SOCIAL: O SUAS E O SISTEMA DE JUSTIÇA

Marcus Aurélio de Freitas Barros¹

O campo dos direitos tem assumido contornos inimagináveis, próprios de um mundo tecnológico (Revolução 4.0), globalizado e em constante transformação, que está a exigir sua efetiva inclusão no mundo pós-digital e a utilização de um *novel* ferramental, que aposte num diálogo construtivo, até como condição para oferecer respostas mais rentes à realidade, rápidas e adequadas para problemas sociais os mais diversos.

O mundo do Direito se torna mais complexo. Está recheado de demandas de reconhecimento de direitos desprovidos de regulação prévia por sua originalidade, como foi o caso do casamento homoafetivo, passando por postulações tradicionais, até chegar em demandas complexas, diante de graves desvios de implementação, como sói acontecer com as políticas públicas no Brasil, em especial com a política socioassistencial que, apesar dos avanços em termos de sua inclusão no campo dos direitos, sofre com omissões e graves problemas de estruturação adequada, o que gera notórios efeitos na concretização do direito a proteção social no país.

O comando constitucional no sentido de que a assistência social será prestada a quem dela necessitar (art. 203, CF/88) impõe grande responsabilidade ao Estado em suas diferentes manifestações, desde o Executivo e, em particular, aos

1. Mestre em Direito, Sociedade e Estado pela Universidad del Paes Vasco/ES e mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor adjunto da UFRN, professor da Pós-Graduação da UFRN, UnP, Uni-RN, ESMARN e FESMP/MPMT.

gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), até chegar nos integrantes do Sistema de Justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Advocacia pública etc.) e até aos Conselhos Tutelares, que são vinculados ao Poder Executivo.

A esse respeito, ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal tem posição firme chancelando a possibilidade excepcional de controle judicial de políticas públicas², o que é mais um elemento de reforço para potencializar a atuação de órgãos públicos de acesso aos direitos, que integram um sistema de justiça e possuem o desenho constitucional e legal adequado à fiscalização de *policies*.

Assim, controlar a fiel estruturação da política de assistência social é uma das mais altas e importantes missões constitucionais de um sistema de justiça brasileiro, sobretudo nos tempos atuais, notabilizados pelos efeitos da pandemia, pelo aumento da vulnerabilidade social, bem como pelo inaceitável desmonte (via desfinanciamento) das políticas sociais, que vive tempos muito sombrios no governo atual.

Diante desse pano de fundo, o presente trabalho se propõe a discutir as atuais relações entre o SUAS e o Sistema de Justiça na direção constitucional da concretização dos direitos socioassistenciais. Caminha-se para responder às seguintes perguntas: a) quais as relações atuais entre os dois sistemas?; e b) tais relações têm sido de cooperação (visão construtiva) ou de competição (mais destrutiva)?

É preciso, portanto, a partir da compreensão do nebuloso cenário atual, com um olhar muito objetivo sobre a prática, investigar a urgente necessidade de repensar as atuais relações entre SUAS e Sistema de Justiça no Brasil.

O Sistema de Justiça Brasileiro (SJ) x O Sistema Único de Assistência Social (Suas)

Um primeiro e importante passo para aprofundar as relações entre os dois citados sistemas é identificar suas especificidades, desde as formas de organização estrutural até seu funcionamento, o que permitirá contextualizar os desafios de uma relação mais profícua e produtiva entre SUAS e Sistema de Justiça no Brasil.

Não é tarefa simples tratar de um sistema de justiça brasileiro. Sabe-se que é uma expressão que envolve o papel de instituições muito diversas, como: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, advocacia pública e privada. Muitas vezes, a referência é ao Judiciário e às funções essenciais à justiça (arts. 92 a 135 da CF/1988).

A primeira grande dificuldade é pensar o sistema de justiça como um verdadeiro sistema. Sabe-se, mesmo intuitivamente, que sistema envolve a ideia de

2. Nesse sentido: ADPF n. 45-9/2014; RE 410.715 AgR/SP; AI 583.138/SC; AI 598.212/PR – informativo 711/STF; RE 592.581/RS – informativo 794/STF.

ordem, de um conjunto, de um todo ordenado e coerente³. Segundo Paulo Bonavides (2003, p. 108), entende-se por sistema: “o conjunto organizado das partes, relacionadas entre si e postas em mútua dependência”.

As instituições que formam o sistema de justiça não atuam como partes ou mesmo como engrenagens de um sistema. Atuam muitas vezes de forma insulada, a partir de suas próprias lógicas funcionais, sempre primando por uma independência na aplicação do Direito que, muitas vezes, compromete até o diálogo interinstitucional, de modo que pouco se percebe, por exemplo, de esforço conjunto para o enfrentamento dos graves e complexos problemas das políticas públicas relacionadas a direitos fundamentais.

Não se nega a importância da atuação independente do sistema de justiça. Com os olhos no Judiciário, João Chumbinho (2009, p. 78) lembra que: “A independência dos Tribunais está ínsita na definição da função judicial”⁴, além de ter repercussão direta ao nível dos direitos fundamentais.

A independência funcional dos órgãos que compõem o sistema de justiça é uma garantia essencial ao Estado Democrático de Direito e à promoção dos direitos, mas não pode desbordar em isolamento ou autorreferência das instituições, sob pena de atingir frontalmente a ideia de sistema. A independência deve conviver com a necessidade de diálogos interinstitucionais que levem a consensos emancipatórios capazes de tornar realidade o projeto constitucional de transformação da realidade social pela via dos direitos da cidadania (GOULART, 2019, p. 68 e ss.)!

A grande verdade é que, sem prejuízo de suas autonomias e diferenças, é preciso consagrar a necessidade, no Brasil, de um verdadeiro sistema de justiça que, atuando no campo da juridicidade e dos consensos, tem a missão, de altíssimo valor constitucional, de, nos limites de um Estado Democrático de Direito, contribuir para a construção e real afirmação de um Estado de Justiça (MOREIRA NETO, 2010, p. 1015).⁵

Como bem expressa André Ramos Tavares (2015, p. 45): “É preciso construir e consolidar um *sistema de justiça brasileiro* no qual haja integração e colaboração entre instituições e institutos judiciais e não judiciais, bem como jurisdicionais e não jurisdicionais.” (Grifos do autor).

O Sistema de Justiça brasileiro, portanto, diante de sua missão de promover os direitos sociais, criando um Estado de Justiça Social, possui claríssima interface com

3. Norberto Bobbio (1997, p. 71) fornece as seguintes explicações: “Entendemos por ‘sistema’ uma *totalidade ordenada*, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também em relacionamento de coerência entre si.” (Grifos do original).

4. O art. 203º da Constituição Portuguesa preceitua que: “Os Tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à lei.”

5. Importante a lição de André Ramos Tavares (2015, p. 42-43) no sentido de que: “O Poder Judiciário ou, mais propriamente o sistema de justiça, deve integrar a solução para os problemas brasileiros”. Por outro lado, alerta que, na prática, em parte, desigualdades e injustiças sociais têm sido inflamadas pelo sistema de justiça, o que o deslegitima e enfraquece o Estado de Direito.

as políticas públicas, merecendo confrontá-lo, em termos práticos, com o SUAS, que organiza e delimita o direito fundamental à proteção social das famílias no Brasil. O SUAS, vale lembrar, já está suficientemente regulado e os seus desvios de implementação devem ser fiscalizados pelo Sistema de Justiça.

Em verdade, a Assistência Social foi afirmada como responsabilidade pública, em nível nacional, a partir da Constituição Federal de 1988 (arts. 203 e 204) e da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS), e estruturada a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004⁶ e da primeira Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)⁷. Posteriormente, com a Lei 12.435/2011, o SUAS foi finalmente consagrado no plano legal, promovendo diversas alterações na LOAS, o que exigiu também a aprovação de uma nova NOB/SUAS.⁸

Trata-se, portanto, de uma política institucionalizada, que possui uma forte racionalidade, uma lógica clara de planejamento. Além disso, a política é obrigatória e despersonalizada, ou seja, independe da vontade da pessoa do governante de plantão, sendo exigível. Trata-se de uma política pública de Estado juridicamente vinculante! (BARROS, 2020, p. 462).

O SUAS é estabelecido como um sistema público não contributivo, fundado numa gestão descentralizada, compartilhada e participativa. Em relação aos seus serviços, a assistência social tipifica serviços de proteção social básica e de proteção social especial de média e alta complexidade, que deve alcançar todo cidadão que dela necessitar (ROSSATO, LÉPORE & CUNHA, 2015, p. 256).

Há, portanto, um sistema de proteção de direitos (SUAS) e toda uma organização do Estado para a implementação de políticas públicas de assistência social, que alcança os serviços de proteção social, os quais, assim como todos os aspectos da política socioassistencial, devem ser objeto de atenção especial do Sistema de Justiça.

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, contudo, é recente na sociedade brasileira e tem enormes desafios para a sua afirmação como política social pública, dada a forte e perversa lógica assistencialista e as práticas conservadoras historicamente presentes nesse campo.

Existem, a bem da verdade, muitos problemas nem sempre simples para a completa estruturação e funcionamento adequado do SUAS no Brasil. Em praticamente todo o país, existem omissões graves na implementação da política. Segundo Gutierrez (2019, p. 193): “O SUAS, ainda jovem, vive um presente profundamente melancólico [...]. Que haja forças para resistir e continuar sua trajetória como uma política pública de direito”.

Por outro lado, pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, sobre as relações entre o SUAS e o Sistema de Justiça, realizada no ano

6. Resolução CNAS 145/2004.

7. Resolução CNAS 130/2005.

8. Resolução CNAS 33/2012.

de 2015, revelou que a judicialização coletiva do atendimento dos direitos por parte das políticas públicas socioassistenciais não é significativa, havendo uma espécie de invisibilidade da política pelo Sistema de Justiça.

O citado relatório (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS, 2015, p. 234), na conclusão 15, chega a sugerir expressamente: “a instituição de políticas de incentivo à atuação em direitos coletivos, especialmente no caso do Ministério Público, com a criação de Promotorias especializadas em direitos socioassistenciais ou, quanto ao Poder Judiciário, a criação de varas especializadas.”⁹

Existe, portanto, um inegável desafio para a gestão pública e para os órgãos que assumem o papel de fiscalização e indução do SUAS no Brasil: fazer com que a lei e as diversas normatizações sejam cumpridas, simples assim! Existe um abismo considerável entre regulação teórica da política e funcionamento prático do SUAS no Brasil!

Tal realidade não é só desoladora. Afigura-se extremamente preocupante diante dos efeitos sociais da pandemia da COVID-19 e do risco iminente, ante a ausência de uma política socioassistencial que produza resultados, de aumento expressivo dos índices de violência e das situações de emergência social. Como desconsiderar as mais de 600 milhões de mortes no país? Como ficarão os órfãos da COVID-19? Como desprezar os aspectos econômicos e sociais da pandemia?

Diante do aumento inevitável das famílias em situação de vulnerabilidade social, mais e mais se exige uma organização adequada e eficiente do Estado, por intermédio do SUAS, para, a partir de um trabalho eficiente, garantir proteção social básica (de natureza preventiva, voltada à inclusão social das famílias em situação de risco), de média complexidade (para os cidadãos em situação de violação de direito, mas ainda com vínculos familiares mantidos) e de alta complexidade (para as pessoas sem vínculo familiar ou que precisam ser retiradas de suas famílias, que necessitam de integral proteção estatal) (COUTO, 2014, p. 64-68).

A grande verdade é que o Sistema de Justiça brasileiro tem um alto e notável papel a desempenhar na afirmação do SUAS como política de Estado no campo dos direitos fundamentais no Brasil!

Deve, sem sombra de dúvidas, manter um olhar atento para os grandes problemas atuais do SUAS, dentre eles: o cofinanciamento, a gestão do trabalho¹⁰, a estruturação dos serviços, a intersetorialidade, o controle social e até as relações inadequadas com a atual forma de funcionamento do Sistema de Justiça brasileiro.

9. Sobre a importância de se pensar a especialização de Promotorias de Justiça de defesa do Sistema Único da Assistência Social, tal qual existem as Promotorias de defesa da Saúde Pública, conferir: Barros, Saraiva e Lopes, 2014.

10. Um dos eixos estruturantes do Suas é a gestão do trabalho, pois uma das bases da política é a qualidade do trabalho social realizado com as famílias. Ao lado da descentralização, do financiamento e do controle social, surge a necessidade e o desafio de fiscalizar a gestão do trabalho, sabendo-se que investir em equipes profissionais, qualificadas e permanentes influencia decisivamente na qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população usuária da política de assistência social. (barros, 2020, p. 464).

Só para se ter uma ideia da importância, já bastante realçada, do Sistema de Justiça para a implementação do SUAS tal qual previsto no sistema jurídico, basta lembrar dos graves problemas atuais para o financiamento da política socioassistencial provocados ou aprofundados pelo governo Bolsonaro, que se revela muito pouco comprometido com direitos sociais e com o projeto constitucional, para dizer o mínimo.

Basta citar a Emenda Constitucional 95/2016 (teto dos gastos), que congela por vinte anos os investimentos nas políticas sociais, com uma retirada aproximada de 800 bilhões de reais do SUAS¹¹, bem como os atrasos sistemáticos nos repasses do fundo público para estados e municípios pelo governo federal, o que tem gerado um grave processo de desmonte do SUAS pela via do desfinanciamento da política, já que se sabe que não se pode fazer política pública sem o correspondente financiamento.

Tem-se, portanto, que existe grande espaço para a atuação de qualquer sistema de justiça diante do desmonte da assistência como direito social.

Atento ao problema, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por exemplo, editou a Recomendação 82/2021, que dispõe sobre o aprimoramento da atuação do Ministério Público por intermédio do acompanhamento do cofinanciamento federal aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e à promoção do fortalecimento do serviço de acolhimento familiar.

Percebe-se, portanto, que são grandes as interfaces entre o SUAS e o Sistema de Justiça no Brasil, justificando-se que, no próximo tópico, se possa abordar como vêm se dando as relações entre os sistemas na prática e como otimizá-las.

A Promoção do Direito à Assistência Social: Suas e Sistema de Justiça em competição ou cooperação?

Infelizmente, a realidade contradiz a teoria: o ser não traduz o dever ser, quando se põe em destaque as relações entre SUAS e Sistema de Justiça, uma vez que as relações atuais têm gerado mais bloqueios, óbices e transtornos para o SUAS do que, propriamente, espaço estratégico (ambiente) para sua concretização constitucional.

Tal afirmação pode ser constatada a partir do exame da pesquisa séria realizada pelo IPEA, sobre as relações entre o SUAS e o Sistema de Justiça, realizada no ano de 2015, que revelou existir, o que é desalentador, uma espécie de invisibilidade da política social pelo Sistema de Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS, 2015, p. 232).

11. Segundo Evilasio Salvador (2020, p. 387): “O acirramento da disputa do fundo público brasileiro tem sido desfavorável aos trabalhadores(as) brasileiros(as), pois a EC 95/2016 vem ocasionando um efeito devastador nos gastos sociais brasileiros, contribuindo para implodir o pacto civilizatório desenhado na CF/88, que tinha como eixo-mestre uma estrutura de recursos vinculados às políticas sociais.”

As relações entre os dois sistemas têm ocorrido de forma verticalizada, havendo um distanciamento entre administração e controle, que se relacionam por intermédio das requisições do Poder Judiciário, do Ministério Público e até de Conselhos Tutelares.

Diante da falta de equipes técnicas interprofissionais, notadamente assistentes sociais e psicólogos, no âmbito do Sistema de Justiça, findam sendo requisitadas atuações indevidas dos profissionais do SUAS, em prejuízo da política pública.

Sem observar a normatividade existente (exemplos: arts. 150 e 151, do ECA; Provimento 36/2014 do CNJ; Recomendação 33/2016 do CNMP), que exige estruturação das equipes interprofissionais no próprio âmbito das instituições do Sistema de Justiça, são frequentes, em manifestação de verdadeiro abuso do poder de requisitar, as requisições de perícias, relatórios ou estudos sociais e documentos com finalidade investigativa, que desbordam em muito do trabalho de proteção social das famílias, cujo cumprimento se impõe sob pena de ameaças de medidas coercitivas ou sancionatórias.

A esse respeito, é sintomático que o caderno de orientação técnica dos CREAS deixe claro que os relatórios dos CREAS não devem se confundir com a elaboração de laudos periciais, relatórios ou outros documentos com finalidade investigativa que constituem atribuição das equipes interprofissionais dos órgãos do sistema de defesa e responsabilização (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL/SECRETARIA NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 43).

As requisições indevidas ao SUAS, que possuem como causa a invisibilidade deste aos olhos do Sistema de Justiça, geram problemas de diversas ordens: éticos (a atuação do SUAS é para proteger e não para investigar); relações de trabalho (desvio profissional para trabalhar gratuitamente para o Sistema de Justiça); e, sobretudo, aprofundam a desestruturação do trabalho social (SUAS), uma vez que a força de trabalho é direcionada para atender requisições, em vez de realizar o necessário trabalho social com as famílias em situação de vulnerabilidade.

Tem-se, portanto, que o Sistema de Justiça, ao invés de realizar seu papel definido constitucionalmente de controlar a implementação de políticas públicas, está atuando no reforço à desestruturação do SUAS, aprofundando, em última *ratio*, as injustiças e as desigualdades sociais que lhe cumpre combater com altivez.

Em outras palavras: as mãos de órgãos do sistema de justiça, que deveriam tocar na política socioassistencial, controlando e exigindo sua adequada implementação, está servindo para tirar as condições para que a política se afirme! É o Estado-Justiça, sem perceber, agindo contra suas próprias competências e atribuições constitucionais, dando um grande e verdadeiro tiro no próprio pé e se deslegitimando!

Tal situação tem gerado um conflito destrutivo entre os dois sistemas. De um lado, as requisições judiciais, ministeriais, dos Conselhos Tutelares etc. De outro lado, a gestão do SUAS, em alguma medida, marcando posição e se recusando a

realizar o objeto das ordens, diante de suas próprias funcionalidades e competências constitucionais e legais, que precisam sempre ser reafirmadas.

Forma-se uma queda de braço, uma competição entre os dois sistemas, que, no final das contas, gera um processo em que os sistemas perdem em legitimidade social, mas perde ainda mais a cidadania brasileira que, não sem custo, a partir de uma elogiável visão progressista, trouxe a assistência social para o campo dos direitos e, no momento em que está mais sofre ataques, o Sistema de Justiça não se apresenta como o poderoso aliado que o constitucionalismo moldou e potencializou.

É preciso, portanto, do limão fazer uma limonada, dar um giro de cento e oitenta graus nas relações entre os dois sistemas, que precisa ser mais próxima, horizontal e velar pelo objeto comum: a afirmação da assistência social como direito social, organizada através do seu importante instrumento: o SUAS.

As relações precisam ser de colaboração, de cooperação, e não de competição pela utilização da força de trabalho do SUAS, de modo que se veja o conflito como oportunidade e se possa alcançar, a partir das relações, um estágio em que todos ganhem.

É possível admitir, como expresso na pesquisa do IPEA (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL/SECRETARIA NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2011, p. 234) que sejam requisitados atendimentos diretos em serviços do SUAS, por exemplo, acolhimentos institucionais, ou informações sobre usuários da política que já estão sendo atendidos, por exemplo, as requisições de relatórios de acompanhamento, pois não altera o fluxo de trabalho ou compromete o trabalho social. Por outro lado, demandas de perícias ou de verificação (investigação) de notícias de violação de direitos não se coadunam com as competências da assistência social e comprometem seu trabalho.

Considerações finais

Mais do que pensar nas requisições, as relações do Sistema de Justiça com o SUAS devem partir do controle e da fiscalização das políticas socioassistenciais, que teimam em permanecer com graves desvios de implementação na prática.

Tome-se, como exemplo, a atuação da 21ª Promotoria de Justiça de Natal/RN, que atua na tutela coletiva de crianças e adolescentes, e tem judicializado questões como: a) regularização do cofinanciamento estadual (ACP nº 0132554-73.2014.8.20.0001); b) gestão do trabalho, através da criação de cargos e concurso público (ACP nº 0127311-85.2013.8.20.0001 e ACP nº 0105533-20.2017.8.20.0001); c) estruturas físicas e recursos materiais para os serviços (ACP nº 0103757-82.2017.8.20.0001; ACP nº 0103157-61.2017.8.20.0001; ACP nº 0107630-61.2015.8.20.0001); d) proibição de requisições de averiguação de notícias pelos Conselhos Tutelares (ACP nº 0101046-75.2015.8.20.0001).

É preciso, portanto, repensar as relações entre SUAS e Sistema de Justiça, dando a devida visibilidade ao SUAS e percorrendo o caminho próprio do controle: combater os desvios de implementação da política pública, cumprindo, assim, o belíssimo projeto de transformação social construído pela Constituição de 1988!

Referências

- BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. “Diagnóstico e (re)estruturação da política de assistência social (SUAS): a atuação extrajudicial do Ministério Público e a pandemia da COVID-19”. In: CAMBI, Eduardo; GIACOIA, Gilberto; BONAVIDES, Samia Saad Gallotti. *COVID-19 e Ministério Público*. Belo Horizonte, São Paulo: Editora D’Plácido, 2020, p. 455-477.
- BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; SARAIVA, Luiz Gustavo de Moura; LOPES, Suzanny Bezerra Cavalcante. “Ministério Público do Século XXI e a criação de promotorias de justiça de defesa da assistência social”. In: *Revista Eletrônica Jurídico-Institucional*, ano 4, n. 1. Natal: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, jan./abr. de 2014.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10 ed. Brasília: Ed. UNB, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CHUMBINHO, João. *A Constituição e a independência dos Tribunais*. Lisboa: Quid Juris – Sociedade Editora, 2009.
- COUTO, Berenice Rojas *et al.* (orgs). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 4 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019.
- GUTIERRES, Kellen Alves. *Sistema Único de Assistência Social – SUAS: caminhos de uma construção*. São Paulo: Cortez; Veras, 2019.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS. *As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – Suas e o sistema de justiça*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos; IPEA, 2015.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL/SECRETARIA NACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Orientações técnicas*: Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS. Brasília: Gráfica e Editora Brasil Ltda, 2011.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Funções essenciais à justiça. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Tratado de Direito Constitucional*, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 990-1016.
- ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. *Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei n. 8.069/90 comentado artigo por artigo*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

- SALVADOR, Evilasio. “Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil”. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; POCHMANN, Marcio (orgs.). *Brasil: Estado Social contra a Barbárie*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 367-388.
- TAVARES, André Ramos. “Um novo olhar sobre o sistema de justiça para o Brasil”. In: LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman; ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. *Juiz Constitucional: Estado e poder no século XXI: homenagem ao Ministro Enrique Ricardo Lewandowski*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 41-60.



PROJETOS EMANCIPATÓRIOS, LUTAS SOCIAIS E AGENDA POLÍTICA NO SUAS

*Eutália Barbosa Rodrigues¹
Itanamara Guedes Cavalcante²*

O presente artigo é fruto da fala na mesa em que foi debatido o tema Projetos Emancipatórios, Lutas Sociais e Agenda Política no Suas (Sistema Único de Assistência Social), no 4º Encontro do Ciclo de Debates de sobre “O futuro da Assistência Social e a Assistência Social no Futuro: Contexto de Crise e Desafios Pós-Pandemia”, promovido pelo Instituto Lula, em 2021, que trouxe reflexões sobre a relação política de assistência social e a luta por democracia e direitos sociais no país desvelando a articulação do Suas com o projeto societário emancipatório.

Para compreender o que são projetos societários, partimos do pressuposto da teoria social que determina que a sociedade capitalista é estruturada na divisão de classes, ou seja, no antagonismo de duas classes – burguesia x trabalhadores – que reflete na disputa dos projetos societários dentro da ordem do capital. Segundo Netto, os projetos societários tratam-se:

1. Assistente Social, mestre em Serviço Social pela UFT, Diretora do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Secretária Estadual de Movimentos Populares do PT, militante da Marcha Mundial das Mulheres e primeira suplente de vereadora em Palmas/TO.

2. Assistente Social, mestre em Serviço Social pela UFPE, presidenta da Federação dos Servidores Públicos Municipais de Sergipe (FETAM/SE) e diretora de Políticas Sociais e Direitos Humanos da CUT/SE.

Daqueles projetos que apresentam uma imagem de sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais e culturais) para concretizá-la. [...] Os projetos societários são projetos coletivos; mas seu traço peculiar reside no fato de se constituírem como projetos macroscópicos, como propostas para o conjunto da sociedade. [...] Em sociedades como a nossa, os projetos societários são, necessária e simultaneamente, projetos de classe. (2005, p. 2)

A partir desta compreensão de que os projetos societários são projetos coletivos vinculados às classes sociais que disputam o poder político na sociedade, abordaremos a relação da política de assistência social com as lutas emancipatórias no Brasil, principalmente na atualidade.

Assistência Social e a relação com projeto emancipatório/ lutas democráticas no Brasil

A construção da política de Assistência Social como direito Constitucional no Brasil está vinculada diretamente às lutas políticas pela redemocratização e por cidadania no país, ocorridas durante as décadas de 1970 a 1980, que culminaram com a aprovação da Constituição Federal de 1988, e a formação do Estado Democrático de Direito. É neste bojo que a assistência social se torna um direito do povo brasileiro e dever do Estado, compondo o tripé da Seguridade Social junto com as políticas da previdência social e a saúde.

A regulamentação da assistência social como uma política de proteção social não contributiva e constitucional só aconteceu em 7 de dezembro de 1993, com a aprovação da Lei 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências, fruto da luta coletiva de uma militância composta e representada por trabalhadores e trabalhadoras sociais, população usuária dos direitos socioassistencial, pesquisadores, organizações sociais, gestores e gestoras desta política, haja vista, que os anos de 1990 é marcado pela hegemonia do projeto neoliberal na condução do Estado brasileiro.

Segundo a autora Yamamoto (2009, p.20), existe no país a tensão de dois projetos partidários e político-institucionais, desde o final dos anos de 1980, que disputam a “estruturação legal e a implementação das políticas sociais públicas, a tensão entre a defesa dos direitos sociais universais e a mercantilização e refilantropização do atendimento às necessidades sociais”.

O primeiro projeto alicerçado na defesa dos direitos sociais reafirma a primazia do Estado na condução das políticas sociais públicas como respostas as necessidades básicas do povo, e que de acordo com Yamamoto representa:

A primeira proposta que norteia os princípios da seguridade social na Carta Constitucional de 1988 aposta no avanço da democracia, fundada na participação e do controle popular; na universalização dos direitos e, em consequência, da cobertura e do atendimento das políticas sociais; na garantia da gratuidade no acesso aos serviços; na integralidade das ações voltadas à defesa da cidadania de todos na perspectiva da igualdade. (2009, p.20).

O segundo projeto se alicerça no ideário neoliberal, que se enraíza no país nos anos de 1990, defende o Estado com um mero regulador a serviço do capital financeiro e não mais de promotor das políticas sociais, e ainda subordinado mundialmente às elites internacionais. Por isto necessita operar a desregulamentação dos direitos sociais onde o Estado se torna cada vez mais mínimo na garantia da reprodução da vida social e máximo para a lucratividade do mercado.

[...] proposta de inspiração neoliberal, parte das políticas de ajuste recomendadas pelos organismos internacionais, comprometidas com a lógica financeira do grande capital internacional, que capturam o Estado nacional num contexto de crise e de fragilização do processo de organização dos trabalhadores. Ela se materializa, a partir de meados dos anos noventa, na profunda reestruturação do aparelho de Estado, conforme diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor do Estado, do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), atropelando, no processo de sua regulamentação legal, as normas constitucionais relativas aos direitos sociais, o que atinge profundamente a seguridade social. Essa regulamentação ratifica a subordinação dos direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica e subverte o preceito constitucional. (IAMAMOTO, 2009, p. 21).

Essa tendência neoliberal do Estado adota como modelo de políticas sociais a privatização, seletividade e focalização. No âmbito da política de assistência social pressupõe a extrema focalização das ações para os segmentos mais vulneráveis guiado pela seletividade, ou seja, a seleção dos pobres e dos mais pobres para ter acesso aos benefícios e serviços, a reatualização do assistencialismo, por meio da “refilantropização” que representa a transferência de responsabilidade do Estado na execução das políticas sociais para sociedade civil, por meio do estímulo ao chamado terceiro setor. Essa perspectiva contradiz o que preconiza a seguridade social e a LOAS, e marca o retrocesso no campo da política de assistência social durante os anos de 1990.

Será nos anos 2000, durante os governos democráticos e populares de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014, 2015-2016), que a política de assistência social se desenvolverá seguindo os preceitos constitucionais e cumprindo o seu objetivo como determina art. primeiro da LOAS: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de segurida-

de 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.”

Em 2003, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, sendo considerada um marco para Assistência Social, que passou a ser construída como uma política pública de Estado não contributiva que compõe a Seguridade Social, ou seja, se reconectando com o projeto político democrático de direito como prevê a Constituição Federal (CF). Ainda durante a Conferência foi deliberado a construção do Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), seguindo as deliberações da IV Conferência, aprova a Resolução 145/2004, que instituiu a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que materializou as diretrizes previstas pela LOAS, objetivando que a política pública de assistência social realiza-se de forma integrada às demais políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Estabelecendo as proteções afiançadas, a ênfase da matricialidade sociofamiliar e no território, e a descentralização político-administrativa apontando o SUAS como organização da gestão da política.

Em 2005 é aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), um marco para organização da política no país. O SUAS como organização da gestão da política é pautado no modelo descentralizado, participativo sobre a primazia da responsabilidade do Estado na condução política de assistência social em cada esfera de governo, reafirmando a gestão compartilhada, cofinanciamento e definição das competências técnico-políticas pelos entes federativos, com a participação e mobilização da sociedade civil. E que os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias e o território como base de organização.

Além disso, foram aprovados outros instrumentos normativos que dão sustentação a política de assistência social, com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/H), que prevê as diretrizes para construção de uma gestão de trabalho pautada na despreciação dos vínculos empregatícios; a tipificação de serviços socioassistenciais, que permitiu a definição e organização dos serviços a serem executados pela assistência social, I e II Plano Decenal da Assistência Social e a aprovação da Lei 12.435/2011, que alterou a Lei 8.742/1993, reafirmando o SUAS como modelo de gestão descentralizado e participativo que organiza os serviços socioassistenciais em todo território nacional.

Foi neste contexto dos governos democrático-populares que a assistência social conseguiu se estruturar como uma política pública de Estado, e contribuir com a promoção de proteção social para milhões de brasileiros e brasileiras, por meio da integração com outras políticas sociais que foram implantadas, como a política de

geração e proteção aos empregos; a valorização do salário mínimo, que assegurou o poder de compra dos trabalhadores; o Programa Bolsa Família; a política nacional de segurança alimentar e nutricional; a política de proteção para as mulheres; entre outras que permitiram a redução da pobreza, da exclusão social, das desigualdades regionais e retiraram o país do mapa da fome.

Os governos democrático-populares contribuíram para enfraquecer o projeto neoliberal que estava em curso no país e fortalecer o projeto de defesa da universalização dos direitos, contribuindo para a construção do marco civilizatório pautado na cidadania, no respeito a diversidade humana e nas liberdades democráticas previstos na CF. No entanto, esses avanços sociais e democráticos foram interrompidos como golpe político-parlamentar-judiciário-midiático que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

Brasil contemporâneo: o avanço do projeto ultraliberal e neoconservador e os impactos no SUAS

O golpe político-parlamentar-judiciário-midiático de 2016, não apenas colocou Michel Temer (MDB) na Presidência da República, mas o projeto ultraliberal e neoconservador, que foi consolidado em 2018 com a eleição de Jair Messias Bolsonaro para presidente do Brasil.

Este projeto ultraliberal e neoconservador tem representado o desmonte do Estado democrático de direito, por meio da retomada das privatizações das empresas estatais e das riquezas naturais; das contrarreformas, a exemplo da reforma trabalhista, aprovada em 2017, que aprofundou a precarização e flexibilização das relações de trabalho e aumentou o desemprego; e das reformas da previdência social (2019); o desfinanciamento e seletividade das políticas sociais, esvaziamento das instâncias de controle social e ataques às instituições democráticas do país.

Este projeto provocou uma crise social sem precedência no país que foi agravada pela pandemia do COVID-19, aumentando as desigualdades sociais e a pobreza. Os dados são alarmantes: existem 60 milhões de brasileiros vivendo na pobreza; destes, quase 30 milhões estão abaixo da linha da pobreza; 19 milhões de pessoas passam fome e metade da população – 116,8 milhões de pessoas – sofre atualmente de algum tipo de insegurança alimentar segundo o estudo da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (2021); 14 de milhões de desempregados (IBGE, 2021); crescimento da população em situação de rua.

Desta forma, avaliamos que em tempos de crises, em especial econômica e sanitária, restringir os direitos sociais por meio de uma política de austeridade fiscal que provoca um verdadeiro desmonte das políticas sociais de proteção social, fundamentais para a reprodução da vida, como é o caso da assistência social, demonstra nitidamente que estamos diante de um projeto de morte para a maioria do povo brasileiro, que nos empurra para um quadro de barbárie social. A política da assis-

tência social tem sofrido um processo de desmonte por meio do desfinanciamento, da descontinuidade dos repasses financeiros do governo federal, do desrespeito ao pacto federativo e as instâncias de controle social – CNAS, a descaracterização da política com a criação de programas, como o Criança Feliz. Esse desmonte tem provocado a reatualização das práticas “assistencialistas, clientelistas e da política do favor” que são combatidas cotidianamente no SUAS.

Além desta crise social, a sociedade brasileira enfrenta também a crise dos valores morais e éticos diante da escalada crescente da política do ódio que se estabeleceu no país pós-eleição de Bolsonaro – o bolsonarismo –, que se sustenta na disseminação de *fake news* que desinformam a população e fazem ataques a segmentos historicamente excluídos, como negros/as, indígenas, comunidade LGBTQIA+, mulheres, pessoas com deficiência, nordestinos, entre outros, demonstrado um total desrespeito aos preceitos civilizatórios expressos na CF de respeito à diversidade, à dignidade humana, à igualdade e à liberdade.

O “bolsonarismo” reatualiza o projeto conservador e antidemocrático que sempre existiu no Brasil e finca raízes nas desigualdades sociais, regionais, de gênero, étnico-racial, no patrimonialismo, clientelismo, assistencialismo, na exclusão das classes subalternas do acesso a cidadania e aos espaços de decisão do Estado, projeto este vinculado às elites brasileiras que são subordinadas aos interesses do capital internacional e nutrem total desprezo ao povo brasileiro e falta de compromisso com a soberania e desenvolvimento social do país. Esse projeto vai de encontro às diretrizes, aos objetivos e princípios do SUAS, que tem uma filiação direta com projeto democrático e de universalização de direitos.

Resistência: agenda política no SUAS e sua relação com as lutas por direitos e democracia

O neoliberalismo se radicaliza na atualidade como o projeto responsável pelo processo de reestruturação econômica, política e ideológica da nova ordem do capital. Ele de fato não tem medido esforços para organizar esta reestruturação de forma a manter elevadas as taxas de lucro. Para isto organiza uma brutal agenda de ataques e desregulamentação dos direitos sociais, ampliando a desigualdade social e implementando uma verdadeira barbárie social.

Como organizador deste processo, o neoliberalismo promove o desmonte da esfera pública, minimizando e destruindo o frágil sistema de proteção social, por meio de contrarreformas do Estado em favor dos interesses do capital.

A mundialização financeira unifica, em um mesmo movimento, a reforma do Estado, tida como específica da área política; a reestruturação produtiva, referente às atividades econômicas empresariais e à esfera do trabalho; a questão social,

reduzida aos chamados processos de exclusão e integração social; a ideologia neoliberal e as concepções pós-modernas (IAMAMOTO, 2007, p. 114).

O Estado torna-se objeto de uma reformatação para se adequar à lógica do capital mundializado, por meio de um abrangente processo de reformas (BEHRING & BOSCHETTI, 2006)

Em um cenário de sucessivos ataques às democracias populares, especialmente na América Latina, culminada por sucessivos golpes de caráter parlamentar e midiático, fica cada vez mais evidente a necessidade urgente de reorganização das forças que fazem a luta social com centralidade num projeto de organização internacional das resistências.

No Brasil, o ataque e a desregulamentação dos direitos sociais como ofensivas centrais do receituário neoliberal, operada neste momento histórico, além de servir aos interesses do capital, se vale da austeridade para rebaixar as condições de vida das classes trabalhadoras a um patamar de precarização tão absoluta que retira delas a capacidade de se organizarem em resistência. As populações potencialmente usuárias da Política de Assistência Social são, inegavelmente, as que mais sofrem com este processo, pois sua capacidade de luta e resistência se torna mínima, ao passo que se ocupam muito mais com as tarefas da sobrevivência diária do que com qualquer vinculação à luta política, social e coletiva.

O SUAS foi forjado num processo de ampla mobilização social de sujeitos coletivos que historicamente lutaram em torno da construção e consolidação da assistência social como uma política pública central na garantia de proteção social, sempre no incansável propósito de afastá-la de qualquer retrocesso que a conduzisse para o submundo do assistencialismo, clientelismo e de ser um mero instrumento de viabilização do conservadorismo e operador da barbárie social.

Pois bem, está nítido que, no atual momento, este é um risco eminente posto para o SUAS e para assistência social e neste sentido, além da retomada da luta e resistência em defesa da assistência social, conduzida por sua militância histórica, foi necessário alargar o campo de atuação articulando com novos sujeitos e criando novos mecanismo de luta social.

Nesse contexto, programas fisiologistas e conservadores que reforçam o assistencialismo, o “primeiro damismo” e o controle da população pobre representam um retrocesso que contraria a construção histórica e democrática do direito à assistência social.

Denunciamos o desmonte da institucionalidade do SUAS e dos direitos previstos, o desrespeito ao caráter democrático e deliberativo dos conselhos nas três esferas de governo; o aumento das violações de direitos pelo crescimento de posições autoritárias e reacionárias; o fechamento de equipamentos socioassistenciais, como os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, os Centros Refe-

rência Especializados de Assistência Social – CREAS, os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centro Pop; a interrupção de serviços, a redução do acesso aos benefícios; a precarização das condições de trabalho, a redução dos salários, a ampliação dos vínculos precários e instáveis; o descumprimento do pacto federativo, da primazia do Estado diante das demandas sociais e territoriais; o descumprimento das legislações e normativas do SUAS, especialmente pela falta de regularidade no repasse de recursos e descumprimento das responsabilidades definidas. (Trecho da Carta da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, 2019)

Dentre os exemplos das diversas expressões da barbárie contemporânea, estão a supressão dos direitos e a crescente predominância de posicionamentos conservadores contra os direitos humanos, opressões de gênero, de raça, de sexualidade, superexploração aos mais pobres, aos invisíveis, aos camponeses aos povos originários e tradicionais. O capital destrói a humanidade, agudizando os processos de pauperização da classe trabalhadora e, como afirma Marx (2009, p. 151): “O limite da produção é o lucro dos capitalistas e jamais as necessidades dos produtores”. Neste sentido, é necessário comprometer-se com a construção de uma nova ordem societária como única alternativa para a emancipação dos sujeitos sociais, uma emancipação que traga a libertação de todas as formas e relações de opressão.

As expressões da questão social são agudizadas, revelando um cotidiano de barbarização da vida da classe trabalhadora e em tempos de profundos retrocessos e ataques aos direitos, às liberdades e à democracia, a resistência é classista e a classe tem cor, endereço, gênero e sexualidade.

A militância histórica do SUAS, tomada por este sentimento de resistência, luta e recusa ao conservadorismo, organiza uma das experiências e ações mais emblemáticas de mobilização neste novo processo de lutas da militância do SUAS, que foi a realização da Conferência Nacional Democrática em novembro de 2019, que, em resposta ao desrespeito do governo federal que desconvoceu a conferência nacional chamada regimentalmente pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, convocou a militância do SUAS em todo o Brasil.

O processo conferencial dos municípios, dos estados e do Distrito Federal alcançou cerca de 200 mil participantes, nas 4.200 conferências municipais e em 24 conferências estaduais, sendo 3 previstas para 2020. As conferências explicitaram a preocupação com o aumento da pobreza, da fome, do trabalho infantil, da situação de rua, das violências; o aprofundamento da desigualdade, especialmente de gênero, étnico-racial e social; a ampliação do conservadorismo e do autoritarismo, resultantes de um projeto de governo ultraneoliberal com traços de fascismo. Essa conjuntura de precarização das condições de vida da população, da classe trabalhadora, é agravada pela retirada de direitos por meio das contrarreformas neoliberais, como a trabalhista e a previdenciária, e de ataques

aos sistemas públicos estatais que viabilizam o acesso a direitos sociais a toda a população. (Trecho da Carta da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social, 2019)

Esta conferência aprovou uma agenda arrojada de lutas trazendo o desafio de ampliar a resistência por meio da articulação do conjunto das lutas da classe trabalhadora a exemplo da luta das mulheres, dos negros e negras, da população LGBTQIA+, camponeses, sem tetos, da população periférica e da juventude e, sobretudo, construir e instituir novos formatos de participação popular e controle social de modo a restabelecer, aprofundar e ampliar as relações democráticas e populares no âmbito da política de assistência social.

Neste sentido, é oportuno trazer aqui neste artigo a agenda de luta apresentada na carta da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social que expressa a dimensão da luta popular em defesa do direito à assistência social, da seguridade social e da democracia a ser realizada em todo o Brasil.

- Reafirmar o SUAS como conquista história no Estado Democrático de Direito, como sistema que compõe a seguridade social na concepção ampla, universal, distributiva, indivisível e democrática;
- Ampliar as formas de comunicação e de incidência política para denunciar e enfrentar os desmontes do SUAS, junto à sociedade, ao poder legislativo, ao sistema de justiça e aos organismos de defesa dos direitos humanos;
- Criar mecanismos para o acompanhamento do SUAS no Brasil, como observatórios, de modo integrado com legislativo, organismos e órgãos de defesa dos direitos humanos;
- Pautar os resultados da CNDAS em todos os Conselhos: nacional; estaduais; municipais e do Distrito Federal;
- Construir e difundir uma plataforma nacional em defesa do SUAS para influenciar a agenda política das eleições de 2020, mantendo articulação permanente com o legislativo municipal, estadual e do Distrito Federal, via frentes parlamentares;
- Fortalecer os fóruns e colegiados do SUAS e implantar fóruns de trabalhadores/as e de usuários/as, com articulação de ações conjuntas;
- Defesa intransigente da democracia e da participação social, em conselhos, comitês, comissões e outros espaços participativos e deliberativos, e enfrentar ações, como o Decreto 9.759/2019, que atacam o direito à participação democrática, previsto na Constituição Federal de 1988.
- Intensificar as lutas pelo financiamento público, pela regularidade, ampliação e vinculação de recursos; pela imediata recomposição de recursos; pela revogação da EC 95/16, que viola os direitos humanos da população e compromete o Estado Democrático de Direito;

- Enfrentar o desfinanciamento das políticas sociais, a desvinculação de recursos da Seguridade para pagamento dos juros da dívida e isenções tributárias;
- Garantir o efetivo cumprimento das responsabilidades cooperadas da União, estados e municípios e a efetivação dos compromissos da União no Pacto de Aprimoramento do SUAS, a partir do II Plano Decenal (2016/2026);
- Defender a transversalidade dos direitos humanos na política de assistência social, as especificidades territoriais, como o fator amazônico, e as diversidades de povos tradicionais e indígenas; da população LGBTQIA+; das mulheres; da juventude; das infâncias; da população idosa; das pessoas com deficiência; da população em situação de rua; de migrantes; entre outros grupos e demandas específicas;
- Fortalecer a integralidade e a indivisibilidade dos direitos por meio de ações que fortaleçam a intersectorialidade, a relação entre políticas setoriais e transversais, com enfrentamento da desigualdade e das violências;
- Defender os mecanismos normativos que permitem a regulação da Assistência Social como política de Estado, especialmente a Tipificação Nacional de Assistência Social;
- Lutar contra o desmonte da gestão do trabalho e da educação permanente do SUAS; a profunda precarização das condições de trabalho e dos serviços socioassistenciais, e defender a realização de concursos públicos, o serviço público, as condições éticas e técnicas, a realização de um trabalho social comprometido com a construção da democracia e da cultura de direitos;
- Enfrentar as investidas conservadoras e a implantação de programas pontuais que não seguem as diretrizes do SUAS e retomam o assistencialismo, em detrimento da primazia do Estado, do direito de cidadania;
- Intensificar as lutas contra as medidas ultraneoliberais, as contrarreformas, especialmente trabalhista e previdenciária, as privatizações, o desmonte dos sistemas públicos, a destruição dos direitos sociais, e defender a soberania nacional e popular;
- Ampliar as agendas de lutas com movimentos sociais e organizações populares, em defesa dos direitos, da democracia e dos sistemas públicos, no combate à desigualdade étnico-racial, social e de gênero, e do autoritarismo;
- Fortalecer a agenda de lutas pelas reformas que efetivamente reduzam as desigualdades no Brasil;
- Defender um modelo de desenvolvimento econômico que seja socialmente justo, ecologicamente sustentável e pluricultural;
- Defender o Estado laico, em defesa da democracia e dos direitos humanos;
- Articular ações em defesa da democratização do sistema de justiça e da segurança pública, contra o Estado penal, a violência e a criminalização da população em situação de pobreza e dos movimentos sociais;

- Combater a agenda reacionária que viola direitos, fere a liberdade, a dignidade e os direitos humanos;
- Fortalecer as lutas sociais em defesa da democracia e dos direitos, de uma seguridade social universal redistributiva, pública, por uma sociedade justa e igualitária.

Referências

BRASIL. *Lei n. 12.435*, de 6 de julho de 2011.

BRASIL. *Lei n. 8.742*, de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. Política Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social.

CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Carta da Conferência Nacional Democrática de Assistência Social – Agenda de Lutas*, de 26 de novembro de 2019.

IAMAMOTO, Marilda Villela. “Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social”. In *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NETTO, J. P. “A construção do Projeto Ético político Contemporâneo”. In: *Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional*. São Paulo: Cortez, 2006.

LIMA, Cezar Bueno; SILVEIRA, Jucimeri I. “Direitos humanos e política social: instrumentos sociojurídicos não punitivos e mecanismos democráticos”. *Revista de Filosofia Aurora*, Curitiba, v. 28, n. 43, p. 147-166, 2016.

LUXEMBURGO, R. *A Crise da Social-Democracia*, In: LUXEMBURGO, R. *Textos Escolhidos*. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

MÉSZÁROS, Istvan. *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.



RACISMO, NEOLIBERALISMO E GENOCÍDIO DA POPULAÇÃO NEGRA

*Eduardo Gomor dos Santos¹
Tamires Gomes Sampaio²*

O racismo é um determinante estrutural em nossa sociedade e molda a totalidade das relações sociais. A escravidão foi abolida no país, porém, mais de 330 anos depois, temos reflexos de séculos de exploração, exclusão e tortura do povo africano e dos afrodescendentes no Brasil. Após a abolição da escravidão, não foram elaboradas políticas de inserção do povo negro que foi objetificado, explorado e violentado durante mais da metade da história desse país, e isso se reflete atualmente em uma sociedade extremamente desigual e racista, em que a população mais pobre tem cor e endereço.

O Estado brasileiro, se por um lado não proporcionou políticas para a inserção das pessoas negras na sociedade, por outro garantiu que seu viés da repressão não tivesse falta nas periferias. A abolição da escravidão no Brasil apenas sofisticou os métodos de controle e de exploração contra a população afro-brasileira. E até os dias de hoje, o neoliberalismo e sua necropolítica promovem a organização do Estado para a produção da morte, determinando quem pode viver e quem deve morrer.

1. Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (2017), analista de Planejamento e Orçamento na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

2. Coordenadora do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Foi Secretária Adjunta de Segurança Cidadã na cidade de Diadema e Diretora do Instituto Lula

Determinações do neoliberalismo na violência social

O neoliberalismo é uma ideologia totalizante que determinou um novo modo de acumulação capitalista, com base na ausência de intervenção estatal e na competição acirrada nos mercados que, desregulados, permitiriam a livre movimentação de capitais, pessoas e mercadorias. A competição seria característica inata aos seres humanos e, com essas determinações, é esperada sempre a vitória do mais forte, sejam indivíduos ou corporações, e assim a desigualdade e a exclusão social são fenômenos considerados naturais e desejáveis.

Harvey (2008, p. 172-178) identifica no neoliberalismo a “acumulação por espoliação”, formas presentes somente nos primórdios do capitalismo, como o roubo, o furto e o uso da violência, com a ação direta ou conivência do Estado. Para o autor, essa acumulação promove a transferência desenfreada de recursos das pessoas pobres para uma pequena casta global dominante e tem como principais elementos: privatização e mercadificação; financialização; administração e manipulação de crises; e redistribuições via Estado.

O neoliberalismo representa ainda uma ressignificação da sociedade em bases morais. Como ideologia totalizante, apresenta uma racionalidade, em que seus aspectos superestruturais são também relevantes, principalmente as alterações que promoveu na dimensão cultural. Para De Lissovoy (2012, p. 740), o neoliberalismo promoveu uma “fragmentação e privatização da vida e da experiência social”, na qual as contradições coletivas são poderosamente direcionadas para as escolhas individuais, e que “o consumismo não é meramente substituído por modos mais ricos de identidade e relacionamento social, mas é oferecido como a solução para os problemas públicos e existenciais”.

O modo de consumir também foi aprofundado pelo neoliberalismo, com o uso de artifícios para induzir necessidades e transformá-las em desejos imediatos, com a “exploração narcisista do ego, da sexualidade e da identidade como *leitmotiv* da cultura burguesa urbana” (HARVEY, 2008, p. 56). Não se trata somente do consumo, mas da experiência do consumo, que passa a englobar todos os aspectos da vida social, colonizando a mente dos indivíduos, que buscam a satisfação imediata dos desejos, simplesmente para poder existir, para se sentir vivo.

A partir das ideias de Marilena Chauí, Oliveira (2018, p. 200) identifica duas dimensões nesses processos: a infantilização no sentido freudiano, o “estímulo à concretização do desejo sem a distinção existente entre desejar algo e realizar este desejo”; e a “transfiguração dos problemas políticos para uma dimensão meramente emotiva, pautada por essa infantilização, em que o fator investimento histórico, tempo e trabalho é deixado de lado”. De forma similar à lógica do consumismo, “os processos históricos são enquadrados no binômio satisfação/frustração”. Afasta-se, assim, o peso da história no presente, o que possibilita a busca desenfreada e

emocional da satisfação imediata dos desejos, sem questionamentos sobre como são determinados ou por que são impossíveis de alcance para a maioria dos indivíduos.

Querer ter, nessa perspectiva, tem o mesmo significado de ter, o que faz com que se percam as referências sobre os meios necessários para a realização dos desejos. O discurso único formata um indivíduo que deve atingir o sucesso a todo custo, assegurando que isso é possível a todas as pessoas, desde que se esforcem ao máximo. Esse discurso escamoteia as desigualdades que são premissas do neoliberalismo, com a privação do acesso ao consumo gerando frustração nos excluídos, ao mesmo tempo em que gera o medo dos excluídos pelos incluídos. A resultante dessa ideologia é a violência social e racial.

Relações entre neoliberalismo e racismo

A abolição não marca o fim da exploração da população negra no Brasil, mas consolida as estruturas sociais racistas na sociedade pós-abolição, dado que não houve políticas de reparação imediata. As relações de poder, intrínsecas às instituições, consolidaram a manutenção da hegemonia de determinados grupos, de modo a garantir seus interesses políticos, sociais e econômicos, com a definição de regras e condutas naturalizadas na sociedade. Por meio de princípios discriminatórios pautados na raça, esses grupos continuam a exercer o domínio na sociedade, estabelecendo normas culturais e sociais, que são transformadas em uma única perspectiva civilizatória de sociedade, determinantes da estrutura social (SAMPAIO, 2020).

Como uma ideologia estrutural e estruturante da totalidade das relações sociais, o racismo se adapta aos contextos históricos específicos e se manifesta de formas mais sutis e menos diretas, mas ainda assim causando prejuízos indelévels para as pessoas negras. Na questão econômica, as premissas neoliberais negligenciam as relações diretas entre pobreza e questão racial, em que a maioria das pessoas pobres são negras. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), de 2018, sobre a distribuição da população segundo classes de percentual de pessoas em ordem de rendimento domiciliar *per capita* aponta que no primeiro decil das menores rendas, 23,7% das pessoas são brancas e 75,2% são negras. No último decil das maiores rendas, esse percentual se inverte, com 70,6% de pessoas brancas e somente 27,7% de pessoas negras.

Além de aguda, a desigualdade no Brasil é persistente no tempo, com baixíssima mobilidade social. Pesquisa da OCDE (2020) aponta que no Brasil os descendentes de uma família de baixa renda – aquelas entre o primeiro decil de renda, os 10% mais pobres – demorariam em média nove gerações para atingir a renda média do país. Esse valor é bastante superior à média da OCDE, de cinco gerações, e coloca o país à frente apenas de Colômbia e África do Sul, e atrás da Índia, com média de sete gerações, país milenarmente regido pelo rígido sistema de castas sociais. Nesse cenário, a desigualdade econômica acaba por afetar mais duramente

as pessoas negras, maioria entre as mais pobres, tornando a pobreza endêmica e duradoura para esse grupo.

A totalidade do ideário neoliberal afeta profundamente a vida das pessoas negras e pobres, e as políticas econômicas são remodeladas para acomodar as novas formas de acumulação capitalista, a partir do tripé superávit fiscal, controle inflacionário e câmbio flutuante. A política fiscal é a pedra de toque desse receituário, e o Estado deve manter o equilíbrio em nome da suposta “confiança” dos mercados. Importa reter que esse equilíbrio ocorre em grande medida pela exploração das pessoas negras e pobres também a partir de um sistema tributário altamente regressivo, em que as pessoas que ganham mais pagam proporcionalmente menos impostos, e com foco no consumo e na produção, em detrimento da renda e principalmente da propriedade, acumulada em imóveis urbanos e rurais, veículos de luxo, jatos e helicópteros. Atentando contra a equidade, o sistema tributário que está na base da manutenção das finanças do Estado, premissa do neoliberalismo, atua como importante mecanismo da manutenção do racismo na sociedade brasileira (GOMOR DOS SANTOS, 2020).

O resultado dessa política é a financeirização da totalidade das relações econômicas e sociais, voltadas então para uma suposta saúde fiscal que em verdade é artifício para a acumulação de uma pequena casta de rentistas. Assim, a prevalência das atividades financeiras, não mais como mediação, mas como centro da economia, impacta de forma danosa o investimento produtivo, promovendo desindustrialização e hipertrofia do setor de serviços. O foco produtivo retorna para a exportação de *commodities*, processo sujeito às variações da economia global e que reprimitiza a economia nacional, com maior necessidade de investimento em capital que em mão de obra, o que por sua vez contribui também para o aumento do desemprego estrutural.

Resistência e reação conservadora neoliberal

Esses processos são marcados pela busca desmedida pela sobrevivência. A resistência, que também se tornou característica da sociedade que é fundada na violência, se manifesta em todas as pessoas, mas é mais forte na juventude, negra e periférica, que através da cultura produz atos de resistência e de denúncia, seja ao ocupar as ruas com os “rolêzinhos”, na produção da cultura Hip Hop, do samba e do funk. E, assim, todas essas formas são criminalizadas, consideradas afrontas à sociedade brasileira e à sua suposta pacificidade – mas que em verdade historicamente fundada na violência colonial.

Esse é o elo fundamental entre racismo, neoliberalismo e a necessária intervenção do Estado. A criminalização da pobreza e das “classes perigosas” (principalmente pessoas negras) exige uma forte repressão estatal contra qualquer movimento que lute por melhores condições de vida. Quando esses grupos e indivíduos

marginalizados atentam contra este regime de acumulação de capital, o Estado deve intervir e, com base no princípio da moralidade e no monopólio do uso da força, destruir esses grupos matando, torturando, encarcerando. Em suma, o racismo está na base dessa ideologia neoliberal que trata sujeitos marginalizados com violência e enclausuramento, relacionando exploração material e controle social, mecanismo que De Lissovoy (2012, p. 744) denomina *violação*.

Como um problema comportamental de indivíduos desviantes, não enquadrados nos moldes estabelecidos pela acumulação neoliberal, seu enfrentamento também deve ocorrer em bases morais, imediatistas e individuais, com o aumento do autoritarismo e da repressão, e nesse caso a ação repressiva e violenta do Estado é acionada, muitas vezes com a anuência das próprias populações que serão alvo dessa violência institucionalizada, notadamente a partir das políticas de segurança pública.

Segurança pública e o genocídio da população negra

O racismo no Brasil possui uma relação intrínseca com a constituição da nossa sociedade, nossa cultura e a determinação de todas as nossas relações sociais e institucionais. Tudo isso se opera com base nos séculos de opressão e criminalização que a população negra sofreu, assim como a perpetuação das violências com o passar dos anos, por meio de mecanismos de dominação produzidos pelo Estado, que se mostra essencial inclusive para a consolidação do sistema capitalista no país:

[...] o racismo é construído a partir do imaginário social de inferioridade, seja intelectual ou moral, de uma raça em face de outra (sendo que a raça dominadora não aparecerá como raça, mas sim como “seres humanos” ou apenas pessoais “normais”). O racismo, portanto, não é um ato isolado de preconceito ou um “mal-entendido”; o racismo é um processo pessoal de assujeitamento, em que as práticas, o discurso e a consciência dos racistas e das vítimas do racismo, são produzidos e reproduzidos socialmente. (ALMEIDA, 2015)

A violência sistemática à qual a população negra foi submetida ao longo de nossa história, e continua a ser em pleno século XXI, só é possível porque sustentada pelo poder estatal, quer direta ou indiretamente, como no caso da criação de leis que criminalizaram a “vadiagem”, o curandeirismo e a capoeira no pós-abolição. São estas leis que, já no final do século XIX, iniciaram um processo de encarceramento em massa da população negra, por meio da violência que assola a juventude negra até hoje, a maior vítima dos índices da letalidade policial, que aumentam a cada ano.

De acordo com Silvio Almeida, a função do Estado no sistema capitalista é a preservação da ordem, por meio da proteção à propriedade privada, da liberdade e da igualdade, bem como da estruturação das contradições sociais mediante coerção física e/ou reprodução da ideologia que justifica os processos de dominação e, como tal, possui a raça como elemento constitutivo. No capitalismo, esta organização política da sociedade não é exercida diretamente pelos grandes proprietários ou pelos membros de uma classe, mas pelo Estado, e sua atuação como organização política está histórica e estruturalmente ligada à reprodução de outras formas sociais do capitalismo, como a mercadoria, que é a propriedade privada; o dinheiro, que são as finanças; e a forma jurídica, que são a liberdade e a igualdade.

Em uma sociedade com intensos conflitos sociais, o Estado surge como unidade possível, de modo a fazer valer mecanismos ideológicos e repressivos. Nos momentos em que a ideologia não é suficiente para o controle, a violência surge e fornece a coesão necessária nessa sociedade estruturalmente marcada por contradições, antagonismos e conflitos insuperáveis, tendo em vista a retroalimentação, mas que devem ser metabolizados pelas instituições.

Para Michel Foucault, o racismo é uma tecnologia do poder e a soberania torna-se o poder de suspensão da morte, de fazer viver ou deixar morrer. O biopoder integra o racismo como um instrumento essencial do poder do Estado, classificando os sujeitos de acordo com as características fenotípicas e definindo uma linha divisória entre os grupos “superiores” e “inferiores”. A partir daí, garante-se o extermínio de determinada população sem que haja qualquer estranhamento, como acontece com a população negra, em especial na juventude que, no Brasil, atinge um índice de homicídios epidêmico. A situação categorizada por Achille Mbembe como necropolítica explicita as relações entre política e terror, que se tornaram mais sofisticadas após a ocupação colonial, com novas formas de dominação, e definindo as políticas estatais de criminalização e segurança pública, consolidando a relação entre política e terror.

A temática da segurança pública, em conjunto com o Sistema de Justiça Prisional e Criminal, representa a essência do genocídio da população negra. Para Vargas (2010, p. 52), tanto a criação quanto a tolerância de atos que levem ao extermínio da população negra são atos genocidas, e assim o debate sobre a intencionalidade do genocídio deveria analisar o que realmente importa, “os resultados de tais (in)ações, resultados que indiscutivelmente possuem recorte de gênero e raça e produz dano e a morte maciços” (destaque do autor). Para Vilma Reis (2015), o Sistema de Justiça Prisional e Criminal seria um Sistema Colonial Atualizado de Vingança Contra Homens e Mulheres Negras. “De fato, esses artefatos funcionam como álibis institucionalizados para matar e encarcerar em massa, exatamente nessa sequência, induzindo-nos às hipóteses *a priori* de que, quem não está encarcerado, já está morto”.

Mortes Intencionais Violentas

No caso das mortes, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2019, p. 8), em 2018 ocorreram 57.358 mortes violentas intencionais no Brasil, o que significa 27,5/100 mil habitantes, valor cerca de cinco vezes maior que a taxa global, de 6,1. Cerca de 90% das mortes estão relacionadas a dois grupos: O grupo 1, referente às mortes no mundo criminal e às suas redes próximas, representou 75-80% do total de mortes, e raramente seus autores foram identificados pela polícia. No grupo 2 estão as mortes relacionadas à guerra entre a polícia e o mundo do crime, e somam as vítimas de letalidade da polícia e agentes da polícia mortos (18 civis mortos para cada agente da polícia) – este grupo representou 11,45% do total (FBSP, 2019, p. 30). Das mortes violentas, 90% concentram-se entre os próprios criminosos, resultado de conflitos internos e com a polícia, desmistificando a ideia do criminoso que ataca suas vítimas para roubar e matar, principal argumento para o aumento da repressão policial. A violência contra as mulheres é muito mais grave, com 1.206 vítimas de feminicídio, em que 61% eram negras (contra 38,5% de brancas) e, em 88,8% dos casos, o autor era o parceiro ou ex-parceiro da vítima (FBSP, 2019, p. 8).

Segundo o Atlas da Violência (2019), em 2017 o Brasil apresentou 65.602 homicídios, sendo que 75,5% das vítimas eram negros. A situação é ainda pior quando se consideram apenas os jovens, representando 35.783 do total. A evolução dos homicídios é ainda mais intolerável. De 2007 a 2017, o homicídio de homens negros variou de 30.523 a 49.424, *um aumento de 33,1%*, enquanto o homicídio de homens não negros variou de 14.671 a 14.734, *um aumento de apenas 3,3%*. A evolução é ainda pior no caso das mulheres negras (mesmo que os valores absolutos sejam muito inferiores aos dos negros), cujos homicídios no mesmo período variaram de 2.049 a 3.288, *um aumento de 60,5%*, enquanto os valores de mulheres não negras variaram de 1.518 a 1.544, *um aumento de apenas 1,7%*.

A letalidade da polícia também merece destaque, apresentando o segundo maior índice no mundo, superado apenas pela Venezuela. Em 2018, de acordo com o FBSP (2019, p. 59), 11 em cada 100 mortes foram provocadas pelas forças policiais, uma média de 17 pessoas mortas diariamente, totalizando 6.220 vítimas. Os dados variam entre os estados: em São Paulo, a letalidade foi de 20 em 100 e, no Rio de Janeiro, de 23. No outro extremo, o Distrito Federal apresentou 1 em cada 100 e a Paraíba, 2. A letalidade policial não é eficaz, porque “não existe uma coincidência entre os estados com maior proporção de letalidade policial e as maiores reduções nas mortes violentas intencionais, sugerindo que os discursos que associam letalidade policial à redução da violência não possuem lastro na realidade” (2019, p. 60). O perfil das vítimas policiais é bastante homogêneo: 99,3% eram do sexo masculino; 75,4% eram negros; 78,5% eram jovens de até 29 anos; 81,5%

frequentou apenas o ensino fundamental; e 64,9% dos óbitos ocorreram à noite, das 18h às 05h59 (FBSP, 2019, p. 61-65).

Essa dinâmica prejudica ainda os agentes policiais, desumanizados nesse processo. Desde a entrada na academia militar, são treinados para serem violentos, como se fossem para uma guerrilha, submetido a maus-tratos, como beber sangue de galinha e afogar-se na lama (SANKIEVICZ, 2005, p. 5). Marielle Franco (2014, p. 94) lembra que esses são os mesmos policiais que estão sendo treinados para “pacificação”, proximidade e diálogo nas favelas do Rio, e que essa violência poderá posteriormente ser usada contra negros e pobres dessas comunidades. Essas informações demonstram que a violência é gerada pela violência. Após o assassinato de um agente da polícia, um massacre será realizado como vingança. E então os criminosos tomam a mesma ação, e a violência nunca acaba.

Encarceramento em massa

O Brasil ocupa a terceira posição no mundo em encarceramento, superado apenas pelos Estados Unidos e China. Segundo dados do Departamento Penitenciário (DEPEN, 2017, p. 7), em junho de 2016 a população carcerária no Brasil era de 726.712 pessoas para 368.049 vagas, o que significa um déficit de 358.663, uma taxa de ocupação de 197,4% e uma taxa de prisão de 352,6/100 mil. Se essas taxas forem mantidas, em 2075, uma em cada dez pessoas estará presa no Brasil (BORGES, 2018, p. 74). Dessas pessoas, 40% estão encarceradas sem julgamento ou condenação (DEPEN, 2017, p. 13), o que atenta contra o princípio da presunção da inocência.

O perfil dos presos revela a ideologia que sustenta o encarceramento: são jovens, com 55% do total entre 18 a 29 anos; de raça/cor negra, com 64% do total; e com baixa escolaridade: 75% têm apenas o ensino fundamental (DEPEN, 2017, p. 30-32). A tipologia do crime cometido também revela algumas facetas importantes: 28% por tráfico de drogas; 37% por roubo e furto; e 11% por homicídios. Apenas 11% foram condenados por crimes contra a vida. Um em cada três presos foi condenado por crimes contra o patrimônio, o que indica a relevância desse crime, mas que leva para a prisão, boa parte das vezes

[...] pessoas cujos objetos subtraídos valem muito menos do que o custo mobilizado para mantê-las atrás das grades. Crimes contra a vida, por sua vez, representam cerca de 10% das prisões, o que demonstra, de certa forma, a incapacidade do sistema de justiça em priorizar a preservação da vida, já que toda a mobilização se dá em torno do processamento dos crimes ligados ao patrimônio. (SILVESTRE; MELO, 2017)

Foram condenadas por tráfico de drogas 28% das pessoas encarceradas. Mas o que define o que deve ser considerado crime? De acordo com a ideologia positivista, o crime em si é menos importante que o contexto e o perfil social do acusado, o que é expresso pelos resultados da Lei 11.343. Promulgada em 2006, a Lei redefiniu a política contra drogas, com base na descriminalização do usuário, estabelecendo uma distinção no tratamento da posse e do tráfico: o usuário não pode ser preso em flagrante e o tráfico de drogas tem sua punição agravada, resultando em 5 a 15 anos de prisão (BORGES, 2018, p. 63). Em seu art. 33, o normativo identificou 17 formas diferentes que poderiam ser caracterizadas como tráfico. Para Valois (2016), esses verbos

[...] generalizam a definição de crime em completa violação do princípio da legalidade, que manda serem os tipos penais claros e objetivos. A norma, ao dizer bastar, para a condenação, a pessoa possuir drogas em desacordo com determinação legal, ou seja, retirando a necessidade de se provar qualquer desígnio do possuidor, evidencia um Direito Penal policial, facilitador de prisões, e não um instrumento de justiça.

Baseado na figura e no contexto do réu, o que definirá se um suspeito é um traficante ou usuário são os elementos sociais, políticos, territoriais, raciais e de gênero, reforçando o encarceramento em massa de pessoas negras e pobres. Apesar de não haver regras para discriminação no sistema policial ou criminal, a imputação do crime é definida pelas “metarregras que compõem os quadros mentais dos agentes do sistema punitivo, ou seja, pela pré-compreensão e pela representação que os intérpretes-atores (policial, promotor ou juiz) têm sobre quem é o traficante e quem é o usuário de drogas” (CARVALHO, 2015, p. 629).

A Lei cumpriu um papel decisivo no aumento do encarceramento no país. Entre 1990 e 2005, período de 15 anos anterior à Lei, houve cerca de 27 mil pessoas encarceradas, ao passo que entre 2006 a 2014, um período de 8 anos após a Lei, o número de pessoas encarceradas aumentou em mais de 200 mil pessoas (BORGES, 2018, p. 100). Agindo de maneira seletiva, esse processo aprisiona “uma massa enorme de jovens nos escalões mais baixos do crime (a um alto custo para a sociedade), que serão mão de obra para dinamizar as facções penais, todas nascidas dentro dos presídios e que hoje já somam cerca de 79 em todo o país” (FBSP, 2019, p. 169).

A situação das mulheres em geral, e das mulheres negras em particular, é pior que a dos homens. Segundo dados do DEPEN (2018, p. 10-14), em junho de 2016, a população carcerária feminina no Brasil era de 42.355 pessoas, a quarta do mundo, atrás de EUA, China e Rússia. As vagas são apenas 27.029, o que significa um déficit de 15.326, uma taxa de ocupação de 156,7% e uma taxa de prisão de 40,6/100 mil. Essa taxa é a terceira no mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da Tailândia. Apesar de o número absoluto ser menor que o masculino, a evolução da taxa de prisão é assustadora, aumentando 455% de 2000 a 2016. Em termos

comparativos, outros países apresentaram as seguintes taxas: China, 105%; Estados Unidos, 18%; Tailândia, 14%; e Rússia, menos de 2%. Quarenta e cinco por cento das mulheres estão encarceradas sem julgamento e condenação (DEPEN, p. 19). São jovens: 50% do total estão entre 18 e 29 anos; negras: 62% do total; e com baixa escolaridade: 66% têm apenas o ensino fundamental (DEPEN, 2018, p. 19-43).

Mapeando possibilidades de ação

A complexidade do cenário apresentado não permite a adoção de soluções simplistas, focalizadas ou de curto prazo. Para combater o genocídio da população negra é necessário enfrentar a situação do racismo sistêmico, da persistência da colonialidade e da dependência crônica enfrentados pelo país. São necessárias ações diversas e integradas, em que o foco deve ser a sobrevivência das pessoas negras e pobres, em detrimento da acumulação de capital que está no cerne da ideologia neoliberal. Assim, a alteração do quadro de prioridades impostas pelo neoliberalismo é medida prioritária, sem a qual todas as outras ações seriam inócuas. Nesse sentido, uma primeira questão a ser observada é o protagonismo das mulheres negras periféricas para a alteração do cenário atual. Para Jurema Werneck, diretora-executiva da Anistia Internacional Brasil, é urgente ouvir essas mulheres, que têm sido silenciadas historicamente, mas que podem contribuir diretamente para a construção de um Estado mais humanizado.

Porque elas não estão dizendo alguma coisa que vá trazer seus filhos de volta, elas já os perderam e perderam para sempre. O que elas estão trazendo é uma proposta de como o Estado pode ser diferente, como a polícia pode ser diferente, como a sociedade pode ser diferente.

Ou seja, é uma proposta extremamente generosa, porque, como eu disse, o que elas já perderam não vão recuperar nunca mais, mas elas mostram que existe um caminho para além da vingança, tem um caminho que significa justiça, e fazer parte da justiça é dar centralidade a essas vozes, ouvir essas mulheres que são mulheres negras, que são em sua maioria mulheres de favela e da periferia, que têm uma proposta de um mundo diferente e que precisam ser ouvidas. (WERNECK, 2017)

A realidade vivida por essas mulheres negras periféricas nos seus cotidianos pode fornecer subsídios essenciais para a busca de uma sociedade mais humanizada. Em termos teóricos, esse protagonismo não se deve a características “naturais”, mas exatamente por sua posição na estrutura da sociedade em contradição direta com o modo de produção capitalista, o racismo e o sexismo. Não se trata de uma “soma” de opressões, mas da posição que as mantém interseccionadas pelas opressões econômicas e raciais e de gênero, posicionando-as de forma única na estrutura

social, o que possibilita a busca de potências que não seriam encontradas em outras intersecções. E essa potência já está ocorrendo na sociedade, de diversas formas e em diversos momentos, cabendo ao Estado brasileiro conhecer e reconhecê-las como alternativa viável para enfrentar os problemas estruturais da sociedade.

O enfrentamento ao racismo não pode prescindir do combate ao seu principal suporte, a ideologia neoliberal. Nesse sentido, é necessário disputar os recursos do fundo público, partindo de uma ampla reforma tributária, de cunho efetivamente redistributivo e que incida sobre bens patrimoniais e a riqueza acumulada das pessoas mais ricas. Deve-se urgentemente revogar a Emenda Constitucional 95/2016, que congelou os gastos públicos por 20 anos, sob pena da paralisia do Estado do atendimento das necessidades humanas básicas das pessoas negras e pobres. O fundo público não pode ser prioritariamente deslocado para atividades financeiras, e o desenvolvimento econômico precisa privilegiar atividades produtivas intensivas em mão de obra, que possam ser ocupadas pelas pessoas que atualmente não têm mais perspectivas como força de trabalho para a ideologia neoliberal.

No caso das políticas públicas de enfrentamento ao racismo, é fundamental garantir institucionalidade e recursos materiais para as políticas de igualdade racial. Isso não pode se resumir a um mero “recorte” ou “transversalidade”, mas como um problema central a ser combatido pelo Estado brasileiro, que teve e tem parte no genocídio da população negra. Deve-se garantir não somente um lugar específico e estratégico para esse enfrentamento, o que não significa apenas constar como mais um ministério dentre tantos outros, mas também volumes adequados e constantes de recursos financeiros e uma força de trabalho composta por pessoas comprometidas com a luta contra o racismo, que possam efetivamente elaborar e implementar políticas públicas centralizadas na questão racial, afastadas da universalidade que esconde em sua essência a manutenção da supremacia branca. Toda política pública que pressupõe uma igualdade que efetivamente não existe reproduz desigualdades, e na temática racial essa é uma premissa ainda mais fundamental.

Na temática da segurança pública é essencial uma nova abordagem, com a construção de políticas de segurança cidadã em que a base para a segurança de todos de baseia na garantia de direitos, na cidadania plena para toda a população. Para isso, é fundante acabar com a guerra às drogas e a política proibicionista, diminuindo a violência nos territórios e estancando parte fundamental do genocídio da juventude negra. No caso das polícias, é necessário promover a unificação das diversas forças policiais que existem atualmente de forma desarticulada, e a promoção do ciclo completo, com a execução unificada dos trabalhos preventivos, ostensivos e investigativos. Além disso, é essencial a desmilitarização das polícias, promovendo formas mais horizontalizadas de relacionamento com moradores/es dos territórios marginalizados.

A assistência social, que poderia contribuir para a alteração desse cenário, tem como propósito cada vez mais a mitigação dos efeitos da política neoliberal na vida das pessoas negras e pobres. Dadas as restrições fiscais, a política de assistência

é cada vez mais desfinanciada, saindo da seara estatal e devendo ser exercida pela família e organizações da sociedade civil. Apesar disso, a estrutura da rede socioassistencial ainda apresenta potencial de atuação contra a violência, a partir da ampla capilaridade, principalmente das estruturas dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), vinculados à Proteção Social Básica e nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), vinculados à Proteção Social Especial. Com financiamento garantido e força de trabalho adequada, seria possível a promoção de ações intersetoriais nos territórios voltadas para juventude negra e suas potencialidades. Essas ações poderiam contar também com a articulação de diversos coletivos de jovens negras/os organicamente ligados aos territórios, como nos casos de coletivos de Hip Hop, muitos com ações desenvolvidas com escolas e no sistema penitenciário e socioeducativo. Nesses casos, poderiam ser aproveitados os conhecimentos ligados aos quatro elementos principais do Hip Hop – o rap, o break, a discotecagem e o grafite. Todos esses elementos já mostraram seu potencial na educação formal, como no caso do grupo Matéria Rima, fundada pelo MC Joul e que desde 2002 vem desenvolvendo projetos voltados para a juventude de cidades como Diadema e Barueri, na região metropolitana de São Paulo (GOMOR DOS SANTOS, 2017, p. 553-56).

Na Proteção Social Especial, existe um grande potencial para trabalhar a questão da violência com jovens que já passaram de alguma forma por experiências violentas, principalmente nas medidas socioeducativas em meio aberto – Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade. É fundamental identificar também as diversas interseccionalidades que acirram a ocorrência da violência entre a juventude, principalmente as questões de classe social, raça, gênero e temas LGBTQIA+. No caso de jovens negros, é essencial problematizar a própria noção hegemônica de masculinidade, que demanda atitudes de provisão, força, honra, ao mesmo tempo em que a sociedade nega a esses jovens as possibilidades materiais para sua obtenção.

Em todos esses casos, é necessária uma mudança estrutural na mentalidade de formuladoras e executoras de políticas públicas, afastada de moralismos e soluções simplistas, buscando compreender a violência e a criminalidade como produto de uma estrutura agudizada pelo neoliberalismo, e não somente como uma simples escolha individual. A certeza que deve mover essas profissionais é que cadeias cada vez mais lotadas e desumanizadas não vão acabar com a violência; ao contrário, são um fator a mais para sua ocorrência, agravada pelas facções que passaram a dominar tais espaços devido ao vácuo de atuação deixado pelo Estado brasileiro. É necessário também uma alteração na epistemologia dominante, promovendo novas formas de produzir e validar conhecimentos, afastando-se da objetividade positivista que tem como premissa o afastamento das emoções e valores no processo de produção de conhecimento. O Estado precisa cada vez mais valorizar os saberes produzidos pelas mulheres e homens negros nos territórios, de forma coletiva e com base nas suas próprias vivências. É a partir desse protagonismo que se pode esperar alterações na sociabilidade atualmente existente, bloqueando o eterno ciclo de violência vivida

nesses territórios e considerando mulheres e homens negros em sua plena dignidade humana.

Referências

- ALMEIDA, Silvio Luiz de. *O que é racismo estrutural?* Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. “Estado, direito e análise materialista do racismo”. In: KASHIRA JUNIOR, C. O.; AKAMINE JUNIOR, O.; MELLO, T. de (orgs.). *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Outras Expressões; Dobra Universitário, 2015. Disponível em: <https://grupodeestudosracismoecapitalismo.files.wordpress.com/2017/05/silvio-de-almeida-estado-direito-e-anc3a1lise-materialista-do-racismo.pdf>. Acesso em: 30 nov 2021.
- BORGES, Juliana. *O que é encarceramento em massa*. Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- DE LISSOVOY, Noah. “Conceptualizing the Carceral Turn: Neoliberalism, Racism, and Violation”. *Critical Sociology*, 39 (5) 739–755, 2012.
- DEPEN. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias*. Atualização: junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça, 2017.
- DEPEN. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN Mulheres*. 2. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2018.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. *Anuário brasileiro de segurança pública*. São Paulo, 2019.
- FRANCO, Marielle. UPP – *A redução da favela a três letras: uma análise da política de segurança pública do estado do Rio de Janeiro*. Dissertação de pós-graduação, Niterói, 2014. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/2166>. Acesso em: 07 ago. 2022.
- GOMOR DOS SANTOS, Eduardo. *Hip Hop e América Latina: Relações entre cultura, estética e emancipação*. Tese de Doutorado em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, 2017.
- GOMOR DOS SANTOS, Eduardo. “O Outro Lado do Orçamento Público: Sistema Tributário e Racismo Estrutural”. In: XAVIER, Elaine de Melo (org.). *Raça e Gênero no Orçamento Público Brasileiro*. Brasília: Assecor, 2020. p. 166-204.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo*. História e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas do Estado Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2019.
- OLIVEIRA, Dennis de. “Narrativas midiáticas e construção da sensação de insegurança plena”. In: *Interfaces do Genocídio no Brasil: raça, gênero e classe*. Temas em Saúde Coletiva 25. 2018. Disponível em: <http://www.saude.sp.gov.br/resources/instituto-de-saude/homepage/pdfs/temassaudecoletiva25.pdf>.

- OECD. *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*. OECD Publishing, Paris. 2018.
- REIS, Vilma. *Juristas negros e negras por vida e liberdade no Brasil*. Discursos Negros: legislação penal, política criminal e racismo. Brasília: Brado Negro, 2015, p. 4-6.
- SAMPAIO, Tamires Gomes. *Código oculto: política criminal, processo de racialização e obstáculos à cidadania da população negra no Brasil*. Editora Contracorrente, 2020.
- SANKIEVICZ, Alexandre. *Políticas públicas para redução dos índices de letalidade da ação policial*. 2005.
- SILVESTRE, Giane; MELO, Felipe Athayde Lins de. “Encarceramento em massa e a tragédia prisional brasileira”. *IBCCRIM – Boletim*, 293, abr./2017.
- VALOIS, Luís Carlos. “O Direito Penal da guerra às drogas”. *IBCCRIM – Boletim*, 286, set./2016. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5824-O-Direito-Penal-da-guerra-as-drogas.
- VARGAS, João. “A Diáspora Negra Como Genocídio: Brasil, Estados Unidos ou uma Geografia Supranacional da Morte e suas Alternativas”. *Revista da ABPN*, 1(2), 2010: 31-65.
- PRADO, Débora. “‘Ouçam as vozes das mulheres negras para transformar a sociedade’, alerta Werneck”. *Brasil de Fato*, 28 jul. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/07/28/oucam-as-vozes-das-mulheres-negras-para-transformar-a-sociedade-alerta-werneck>. Acesso em: 07 ago. 2022.



II

CONJUNTURA, PROTEÇÃO SOCIAL E UM HORIZONTE PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL

A cineasta brasileira Petra Costa dirigiu e lançou em 2019 o documentário *Democracia em Vertigem* que retrata os bastidores das movimentações políticas que levariam ao golpe de Estado de 2016 que depôs a presidenta Dilma Rousseff, a perseguição política em forma de *lawfare* contra o presidente Lula e a ascensão da extrema-direita que culminou com a eleição de Jair Bolsonaro. O filme foi indicado ao Oscar de melhor documentário de longa-metragem em 2020. No mesmo ano, o cineasta José Padilha dirigiu uma série-novela para uma plataforma de *streaming* intitulada *O Mecanismo*. A série seria inspirada nos acontecimentos da investigação denominada Operação Lava Jato, que teria como objetivo combater a corrupção no âmbito do Estado. Mais tarde descobriu-se que tal operação seria o carro chefe também do *lawfare* praticado contra o presidente Lula e contra o Partido dos Trabalhadores e outras organizações de esquerda¹.

O fato é que essas produções artísticas, dentre muitas outras que se valeram de temáticas da referida conjuntura, são emblemáticas representações daquilo que se tornaria a vida política do país depois que os derrotados na eleição presidencial de 2014 não aceitaram o resultado das urnas e prometeram tumultuar a governança e a governabilidade. As produções cinematográficas que citamos exemplificam parte da tensão entre “o real” (verdadeiro) e o “irreal” (invenções do conservadorismo), do método e das estratégias utilizadas, uma vez que a primeira foi feita com base no acompanhamento real e legítimo dos fatos e personagens e a segunda se permitiu guiar-se pela narrativa construída por notícias falsas (*fake news*) e manipulações midiáticas promovidas pelas hordas da extrema-direita com apoio e conivência da grande mídia corporativa brasileira.

Somado a esses elementos da crise política e do conflito classista telemático, assistimos ainda os desdobramentos de uma crise econômica de grande envergadura que se tornou agravada com as decisões e os encaminhamentos ultraliberais dos governos Temer e Bolsonaro que só fizeram agudizar a pobreza e as desigualdades socioeconômicas². Nesse contexto, fomos ainda acometidos por uma pandemia causada pela propagação de um vírus (SARS-Cov-2), até então pouco conhecido pela comunidade científica, que obrigou ao isolamento social e tornou ainda mais grave a situação de milhões de trabalhadoras e trabalhadores em todo o mundo sem, contudo, causar qualquer inflexão negativa nos níveis de acumulação capitalista, no Brasil e no mundo, manejada pelos antigos e novos milionários³.

1. Recomendamos o documentário produzido pelo jornalista Joaquim de Carvalho para a TV 247 intitulado *A grande farsa – Como Moro enganou o Brasil e ficou rico* (2022), disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=uhSDhvNcx8w&t=5908s> e também, do mesmo jornalista, o documentário *Delgatti, o hacker que mudou a história do Brasil*, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=2JT0Wd0BC6A>.

2. O maior exemplo desse tipo de decisão é a Emenda Constitucional n. 95 de 2016 que cria um novo regime fiscal para o país, estabelecendo teto de gastos e congelando (proibindo) investimentos em várias áreas do governo, sobretudo, no chamado gasto social que inclui as políticas sociais.

3. Segundo dados da Oxfam, um novo bilionário surgiu a cada 6 horas durante a pandemia, enquanto a desigualdade contribuiu para a morte de uma pessoa a cada 4 segundos. Disponível em <https://www.oxfam.org.br/noticias/um-novo-bilionario-surgiu-a-cada-26-horas-durante-a-pandemia-enquanto-a-desigualdade->

É, pois, desse quadro que um importante paradoxo emerge: de um lado, a proteção social é suplantada e destruída pela condução ultraliberal, conservadora, reacionária e profascista dos governos Temer e Bolsonaro, e por outro, tem seu reconhecimento e visibilidade pública evidenciados pelo papel que ocupa no enfrentamento aos efeitos da pandemia associada à crise socioeconômica. E estando no escopo da proteção social brasileira, a política de assistência social não pôde ser negada pelo governo, ainda que este a descaracterize em seus fundamentos e estrutura e ainda que a “classe” política a reduza ao escopo das transferências monetárias e insista em identificá-la ao assistencialismo e ao filantropismo.

É nesse sentido que se torna urgente e necessário falar da proteção social e da assistência social com vistas a um futuro que supere a barbárie política e econômica instalada e projete para ela novas configurações compatíveis com os novos tempos e com as novas necessidades de sobrevivência que se impõem ao povo brasileiro.

A assistência social no campo dos direitos sociais é proteção social distributiva e não contributiva e, como tal, possui uma natureza relacional que mesmo apresentando especificidades e conteúdo próprio se vê constantemente concebida como o campo de atenção “aos pobres”, o que faz derivar disto um conjunto de concepções e tendências que de modo isolado ou articulado se misturam e a tornam tanto um campo de disputas permanentes como um campo de imprecisão conceitual (PAULA, 2022).

Lamentavelmente, a imprecisão conceitual (e consequentemente sua materialidade política) não estão restritas aos segmentos sociais que advogam no seio do conservadorismo de direita e de extrema-direita. Mesmo dentre os núcleos sociais-democratas, sociais-liberais, socialistas ou comunistas também encontramos concepções reducionistas e de exacerbado pragmatismo quando o tema é definir e acionar os serviços e bens públicos afetos a assistência social⁴. Dentre as tendências mais significativas presentes no debate e na prática política em torno da assistência social, podemos destacar:

- 1. Assistência e Assistencialismo:** Essa é uma tendência histórica. Trata-se de conceber a assistência social como um conjunto de práticas desprovidas de finalidades públicas permanentes, isto é, circunscreve um campo de ações pontuais, efêmeras, fragmentadas, realizadas por motivações morais. O assistencialismo se origina da benevolência do doador e não da necessidade (momentânea ou não) de reparo social mediante a ausência de acesso a serviços e bens públicos.

Contrapõe-se, desse modo, à perspectiva dos direitos sociais, esses sim, entendidos como meios para a garantia de acessos fundamentais à so-

contribuiu-para-a-morte-de-uma-pessoa-a-cada-quatro-segundos/?gclid=CjwKCAjwopWSBhB6EiwAjxmqD-Vr3BvPzpqTNa8xU1zA2hpHToL9SWZetN7xZUf18BXwnol0wS3Q5jxoC_c0QAvD_BwE.

4. E tais concepções, por vezes, ignoram até mesmo os preceitos constitucionais que circunscreveram a assistência social a Seguridade Social ao lado da saúde e da previdência social.

brevivência e reprodução social dos seres humanos. O assistencialismo implica uma relação de subordinação e tutela pessoal, pela qual quem oferta um bem ou serviço espera, em troca, a gratidão em forma de dependência pessoal do receptor para com o doador. Desse modo, a prática e a ideologia do assistencialismo compreendem um misto entre apadrinhamento (forma de amparo) e clientelismo (troca de proteção por apoio político), tornando subalterno o sujeito da ação assistencial. (PAULA, 2013, p. 26-27)

Podemos perceber a prevalência da confusão entre assistência social e assistencialismo quando ouvimos o discurso de que a assistência social se oporia à ética do trabalho: “os beneficiários da assistência social se acomodam mediante o acesso a seus serviços e benefícios e com isso tendem a não querer trabalhar”. Trata-se, portanto, da dependência criada pelo assistencialismo e não pela assistência social, em que pese a enorme carga de aporofobia⁵ expressa em tal tipo de afirmação, pois não há comprovação empírica de que essa relação (acesso ao direito socioassistencial e negação do trabalho) seja real.

- 2. Assistência e Filantropia:** Essa tendência também é bastante comum e predominante entre os agentes públicos dos poderes legislativos⁶. Identifica-se a assistência social com as históricas e tradicionais ações praticadas por entidades beneficentes, a maior parte delas vinculadas a igrejas. A filantropia, embora seja de iniciativa privada, é incentivada pelo Estado, que ao longo dos anos vem fornecendo subsídios e outras formas de incentivo e compensações para que todo o tipo de organização civil possa praticá-la. Tal processo levou, sobretudo a partir dos anos 1990, a que empresas de naturezas diversas empreendessem o filantropismo sob o involucro da “responsabilidade social”, obtendo polpudas isenções fiscais e disputando o espaço com as tradicionais entidades confessionais. A diferença substantiva entre a filantropia e a assistência social está na certeza da provisão dos serviços e nas suas motivações. Enquanto a primeira oferta aquilo que é de interesse e conveniência da organização, a segunda deve ofertar aquilo que é demandado como necessidade pela sociedade obedecendo aos princípios que regem a *res publica*, como a impessoalidade e ainda a laicidade.

Na perspectiva socorrista [...] a assistência social é tradicionalmente aceita como provedora de alguns bens materiais ou, em espécie, para

5. Trata-se do nome dado ao preconceito exercido pela condição de classe, isto é, o preconceito contra os “pobres”.

6. No poder Judiciário e no poder Executivo a tendência se expressa com menos intensidade, em tese, devido à natureza técnica das ações desses dois poderes, enquanto no Legislativo, prevalecem os interesses políticos.

situações-limite dos comprovadamente pobres. É paradigmática a esse conceito a realização de uma campanha do agasalho [...]. Essas campanhas são feitas com alarido, música, polícia militar, vistosas caixas dispostas em bancos, *shoppings*, isto é, no percurso da *riqueza*, para que os ricos demonstrem sua bondade para com a pobreza, enquanto os receptores da bondade dos que têm muito são os coitadinhos. Não se trata da descrição de uma situação de catástrofe que passe a exigir a solidariedade de todos, mas de um período natural de inverno do ciclo climático (SPO-SATI, 2009, p. 26-27).

3. **Assistência e Pobreza:** Nessa tendência a assistência social é definida a partir do público que se imputa a ela. Contrariando o que determina a legislação: “*assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social*” (Art. 203/CF-88), o que significa acesso sem discriminação de posição social, essa tendência entende que toda e qualquer atenção destinada “aos pobres” deve ser concebida como assistência social. Foi assim que durante anos a concessão de bolsas de estudo para adolescentes e jovens chamados de “carentes” foi identificada como assistência social, provisão específica das políticas de educação; o fornecimento de remédios, cadeiras de rodas, órteses, próteses e afins, provisões típicas das políticas de saúde, foram aprisionadas na assistência social, e assim por diante. A partir da implantação do SUAS, e sobretudo após a promulgação da Resolução CNAS 109/2009, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, os conteúdos e provisões específicos da assistência social foram definidos com maior precisão, o que possibilitou a compreensão de que a assistência social deve estar disponível, de fato, “a todos que dela necessitarem” e não somente “aos pobres”, sem prejuízo da estipulação de critérios que identifiquem as situações de privação e apartação a que estão acometidos os/as cidadãos/ãs brasileiros/as, como uma forma de discriminação positiva.
4. **Assistência e Economia:** A literatura crítica no campo da proteção social tem sido exímia em examinar as relações entre a política social e a política econômica. Vieira chegou mesmo a afirmar que política social e política econômica relacionam-se intimamente com a evolução do capitalismo. O autor enfatizou que

[...] qualquer exame da política econômica e da política social deve fundamentar-se no desenvolvimento contraditório da história. Em nível lógico, tal exame mostra as vinculações destas políticas com a acumulação capitalista. Em nível histórico, verifica-se consistem em respostas às necessidades sociais, satisfazendo-as ou não. Fora daí, só resta ilusão (VIEIRA, 2004, p. 136).

A partir desse raciocínio é praticamente impossível discordar de que política social e política econômica só adquirem inteligibilidade se forem entendidas como um *duo-dialético*, ou seja, compõem uma unidade, contudo, uma unidade contraditória que se movimenta conforme as relações de forças, dispostas na sociedade e no Estado, se transformam conjuntamente. Essa complexa relação tende a ser simplificada no pragmatismo do cotidiano e, na maior parte das vezes, busca-se subordinar a política social à política econômica: “esperar o bolo crescer para depois dividi-lo”. Essa máxima, de natureza liberal, tem sido interpretada de diversas formas: 1. O Estado investe fortemente na economia e no que chama de desenvolvimento econômico por meio de medidas de austeridade fiscal: enxugamento da máquina pública, controle inflacionário, tentativa de equilibrar o balanço de pagamentos e assim por diante, esperando que isso gere estabilidade e que tal estabilidade permita investimentos posteriores “no social” (o que só gera expectativa, mas nunca se realiza); 2. O Estado mantém as premissas arroladas na primeira situação, mas inclui ações de massa em políticas de ativação que liberarão os “pobres” ou “vulneráveis” de situações de pobreza extrema através do acesso ao consumo. Nesse sentido, toda a ênfase da política social – nesse caso representada pela assistência social – recai sobre os programas de transferência monetária e seus simulacros. Nessa tendência, identificamos uma hipertrofia dos benefícios em detrimento da expansão dos serviços socioassistenciais.

5. **Assistência e Contrarrevolução:** Essa tendência, mais fortemente expressa nos círculos acadêmicos, tende a analisar a assistência social unilateralmente como uma ação pragmática a serviço dos amplos processos de reprodução ampliada do capital e do sistema capitalista. Nessa tendência, a assistência social teria a função de amenizar o sentido estrutural das desigualdades, pois seus serviços e benefícios, direcionados aos trabalhadores vilipendiados em seus direitos básicos e fundamentais, impediriam a aquisição de uma consciência crítica acerca da situação de exploração em que vivem. A “função ideológica” da assistência social se sobrepõe a todas as demais funções e nem mesmo a sobrevivência (e reprodução) imediata da classe trabalhadora é considerada como algo positivo. Há, nesse campo, correntes que advogam que as ações assistenciais (e que autores dessa corrente denominam equivocadamente como assistência social) são espalhadas para todas as políticas públicas, precarizando-as. Isso tem sido nomeado de “assistencialização da proteção social”. E que tal estratégia compõe um plano articulado de governos neoliberais e sociais-democratas para contra-arrestar movimentos populares antissistêmicos.
6. **Assistência e Cidadania:** Essa tendência compreende a assistência social como direito social que provê o atendimento de necessidades específicas no campo da reprodução social da classe trabalhadora e compõe o

escopo de ofertas que legitimam um padrão e um patamar de cidadania que evidencia que o consumo no mercado não pode ser a única forma de satisfação de necessidades, mesmo nas sociedades neoliberais, pois determinadas atenções precisam ser prestadas de modo laico, com qualidade, com acessos e cobertura universais e contemplando a diversidade humana e regional de um país. Nessa concepção, a estrutura biarticulada da oferta de serviços e benefícios caracteriza a assistência social e o SUAS e garante seu lugar no rol das políticas sociais. Sendo assim, essa tendência compreende o alcance das ofertas da assistência social ao mesmo tempo em que reconhece suas incompletudes, seus limites ideopolíticos e práticos, pois orienta os processos de trabalho sob uma perspectiva de emancipação política dos usuários ao mesmo tempo em que constrói a necessidade das ações transversais e intersetoriais.

Essas tendências não estão presas a muros, isto é, elas apresentam variações internas e podem até mesmo aparecer combinadas entre si, sem prejuízo de que outras possam ser identificadas no debate público sobre a assistência social.

O que importa reter é que mesmo sob uma multiplicidade de concepções e sob fortes tensões internas e externas, a assistência social em um Brasil pós-golpe de 2016 e pós-governo de extrema-direita de cariz neofascista deve pautar-se pela égide da retomada e da ampliação da cidadania (conceito que também precisa ser ressignificado).

Dentre os desafios que se colocam para pensarmos um novo horizonte para a assistência social destaca-se a necessidade da retomada de sua unidade nacional construída a partir da diversidade pessoal e territorial e do reconhecimento de que o direito a proteção social é a amalgama unificadora capaz de enfrentar ao menos em parte o conjunto das desproteções.

Esse desafio se associa à orientação de que maiores investimentos na construção de processos de trabalho no interior do SUAS devem ser difundidos, tendo como horizonte a indução de associativismos, a criação de sujeitos coletivos que emergem a partir das experiências e das vivências individuais, familiares ou coletivas.

Franças e intensas articulações entre a assistência social e demais áreas de governo e de políticas públicas devem estar contempladas nesse horizonte no sentido de que a dominação econômica não suplante o atendimento às necessidades sociais (como diz a LOAS), tendo como parâmetro a dignidade humana (outro paradigma que também precisa ser repactuado na sociedade brasileira). Novas formas de gerenciamento devem ser construídas, de modo a propiciar a visibilidade dos invisíveis, mas não apenas isso, a gestão social deve ser flexível à diversidade que citamos antes e servir, sobretudo, para devolver resultados “emancipatórios” aos sujeitos de direitos. A informação, como recurso de poder, deve ser partilhada e tornada amplamente pública, de modo que a população conheça a estrutura dos sistemas de informação e suas finalidades.

Enfim, a assistência social no futuro deve fazer parte das nossas esperanças civilizatórias mediadas pelos direitos sociais, pela solidariedade, pela equidade e por um forte senso de justiça.

Referências

- PAULA, Renato Francisco dos Santos. “Assistência Social e o SUAS nas encruzilhadas da democracia e dos direitos”. In: PAULA, R. F. S. (org.). *Direitos Humanos em tempos de barbárie: questionar o presente para garantir o futuro*. São Paulo: Cortez, 2022.
- PAULA, Renato Francisco dos Santos. “Ajuda Humanitária e Assistencialismo” (verbete). In: IVO, Anete (coord). *Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 81 problemáticas contemporâneas*. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013 (p. 25-29).
- SPOSATI, Aldáiza. “Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes”. In *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), UNESCO, 2009. (p. 13-56)
- VIEIRA, Evaldo. *Os Direitos e a Política Social*. São Paulo: Cortez, 2004.

ASSISTÊNCIA SOCIAL DO FUTURO ENTRE FUTURO(S) DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Aldaíza Sposati¹

Dar concretude ao disposto na Constituição Federal (CF) do Brasil de 1988, instalando no Estado brasileiro a responsabilidade social em prover atenções a determinadas necessidades humanas de proteção social, em caráter distributivo – isto é, sem vínculo com a relação de trabalho, de emprego, do salário, da primeira-dama, da caridade pública ou da verba sobranante – não alcançou ainda, na sociedade brasileira, assentamento permanente, como dever de Estado, e adequado trato ético à dignidade humana.

A assistência social, política estatal de seguridade social, como tal, exige permanência, unidade e continuidade em suas respostas e atenções. O sentido de permanência implica em que o Estado mantenha de modo contínuo, sob qualificação crescente, a cobertura de necessidades de proteção social na sociedade brasileira.

A proteção social de caráter distributivo não se orienta pela lógica da operação de um seguro, e sim, por segurança sociais, que não são mercadorias portanto, não são adquiríveis com moedas e sim, por meio de atenções, cuidados, relações, convi-

1. Pesquisadora do CNPq, professora titular sênior da PUC-SP, onde realizou e coordenou diversas pesquisas e ministrou por três décadas a disciplina Assistência Social: Política e Gestão, na Pós-Graduação em Serviço Social no Brasil, Argentina e Portugal. Pesquisas em parceria com a COFECUB, na França, por sete anos. Experiência parlamentar no Legislativo Municipal por três mandatos na bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), e na gestão do executivo onde foi Secretária Municipal em dois governos do PT em São Paulo.

vências, reconhecimento social e não discriminação. Essas condições são valores de uma sociedade que olha o outro como parte efetiva dessa mesma sociedade.

Futuro, na política brasileira de assistência social, tem por um desafio seminal: ocupar lugar de política social pública provedora de direitos sociais reclamáveis pelo cidadão. Trata-se de uma política de Estado e não uma resultante da ação ou programa de um dado governo, quando no exercício do poder executivo.

Portanto, pensar em futuro democrático e combativo da política social não se confina a retornar ao sucesso de um governo, mas sim a reiterar a consolidação de bons resultados como política pública estatal. Essa compreensão permite que comece a transparecer um primeiro desejo político-estatal de futuro para a assistência social.

O futuro da assistência social tem previsibilidade constitucional, reafirmada, em grande parte, por leis e normas reguladoras – democraticamente construídas –, sistema de informação, planos decenais, controle social assentado em Conselhos Gestores – presentes junto aos três entes federativos –, Comissões Intergestores e, sobretudo, uma rede de atenções que congrega presença quantiquantitativa e territorializada de serviços socioassistenciais, presença de benefícios continuados e eventuais e, transferência de renda, conjunto esse que afiança seguranças sociais.² Essa rede vem sendo combatida pela ausência da transferência fundo a fundo de verbas federais e estaduais, colocando os municípios em difícil condição para mantê-la, inclusive com os trabalhadores quantiquantitativamente necessários. Registra o Plano Decenal de Assistência Social de 2016-2026:

O divisor de águas na estruturação da política de assistência social como política pública veio com o advento da IV Conferência Nacional de Assistência social, ocorrida em Brasília, em 2003, que teve como tema “Assistência social como Política de Inclusão: Uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos”. A partir de um amplo processo de mobilização social e debate, o Brasil decidiu romper, definitivamente, com a lógica voluntarista no campo socioassistencial. E os resultados da IV Conferência Nacional tornaram possível o início da implantação do Sistema Único da Assistência social – SUAS, como modelo de organização e gestão das ofertas da proteção social não contributiva. (2016-2).

Desde 2016 vem ocorrendo, na gestão estatal, a fragmentação e descontinuidade dos serviços socioassistenciais. Isso ocorre quer pela ausência de recursos financeiros e humanos na manutenção desses serviços pelos entes federativos, como

2. A rede de assistência social de acordo com Censo SUAS 2021, é composta por: 8.466 CRAS; 2794 CREAS, 236 Centros POP, 11.968 Centros de Convivência, 1968 Centros-dia; 6.683 unidades de acolhimento municipal e 186 estaduais. E ainda, 14.655.264 milhões de famílias (agosto de 2021) sob transferência de renda, 30.323.524 famílias cadastradas no CadÚnico, 4,7 milhões de beneficiários do BPC e 95,5 mil em RMV. Os benefícios eventuais em 2020, atingiram ao quantitativo de 6.145.857 beneficiários de auxílio natalidade, funeral e outros .

pela adoção de modelo de gestão intensamente terceirizado ausentes de protocolos unitários em defesa de padrões de atenção dignos e reclamáveis. A multiplicidade de contratos com organizações sociais (vide Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, Lei n. 13.019) provoca a pulverização de modos de gestão pela forte inserção de gestores privados demarcados por estatutos da OSC, distantes de princípios e diretrizes da política pública. Esse processo fragiliza a efetivação de direitos sociais e a permanência de ajudas.

Esgarça-se nessa heterogeneidade o dever de estado com a Seguridade Social reduz e até e mesmo elimina, o direito do cidadão a ter respeitada sua dignidade. Interessante que esse é um fenômeno incidente no Sul, Sudeste, pouco menos no centro oeste, reduzindo significativamente no norte e nordeste. Trecho do documento SUAS 10: Diversidade no Suas: realidade, respostas e perspectivas, em 2015 alertava:

Avançar no campo da proteção social é um contínuo processo de pactuação, em defesa da solidariedade humana, da preservação da dignidade humana, da igualdade de todos pelo direito de serem cidadãos da nação brasileira. Nessa direção as marcas republicanas precisam estar impregnadas na proteção social, por isso é preciso desvencilhá-la do campo privado e dos símbolos que a mantém como direito do agente da política e não, um direito do usuário, um sujeito de direitos. (2015-p. 7 e 8) .

Responsabilidade pela proteção social humana não se restringe a apoio emergencial ou eventual em situações críticas e de agravos. Proteção social como política social afirma-se por níveis de complexidade e exige presença com serviços e atenções específicas, quer para prevenção ou para superação/reparação face aos agravos em desproteções sociais vivenciadas pelo cidadão, individual ou coletivamente.

Alargou-se, com o aparato jurídico da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica da Assistência Social de dezembro de 1993, e a Lei n. 12435/11, e nela introduziu o SUAS – Sistema Único de Assistência Social, que regulou sua a operação federativa, a responsabilidade estatal pela proteção social de caráter distributivo – isto é, uma oferta pública de atenção a desproteções sociais, sem vínculo com a relação de trabalho, de emprego, do salário, da primeira-dama, da caridade pública ou da verba sobranante.

Os intervalos de cinco e oito anos entre essas legislações fundamentais é, por si, só demonstração da dificuldade em obter consenso político ideológico para aprovação de dispositivos legais para essa política, para qual a sociedade, parlamentares e gestores guardam baixa consideração técnico-científica e precários e incompletos padrões de referência a suas ações.

O primeiro enfrentamento para efetivar tal responsabilidade foi a busca pela regulação dos dois artigos constitucionais (203 e 204) pela Lei Orgânica de Assistência Social. Sua primeira construção, em 1990, produzida pelo Congresso com

assessoria do IPEA, foi vetada por Fernando Collor de Mello. Esse veto foi desencadeador de movimento nacional por um novo projeto de lei sancionado após cinco anos, pelo presidente Itamar Franco, a LOAS-1993.

Em artigo publicado na Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 (jul./dez. 2007, p. 435), Assistência Social: de Ação Individual a Direito Social registrei que “*comentaristas de traço conservador — e até mesmo alguns dos que se reconhecem como de posições ideológicas mais à esquerda — caracterizam a assistência social como uma área subordinada à ordem econômica, substituta do trabalho, e não como pertencente à ordem social, portanto, alicerçada de condições de defesa dos direitos próprios à defesa da dignidade humana*”.³

A LOAS de 1993, em seu artigo 1º afirmou o entendimento de que a política de assistência social fosse provedora de mínimos sociais. Uma concepção da social-democracia europeia pós Segunda Guerra Mundial, que foi apartada na democracia brasileira. Discutiu-se entre os aguerridos sociais-democratas brasileiros que deveriam ser universalizados padrões básicos e não padrões mínimos. O padrão político populista e a tradição patriarcal trataram de deixar o debate apartado das decisões, uma vez que a predefinição clara do conteúdo de garantias sob padrões básicos eliminaria a possibilidade de feitos personalizados de governantes, primeiras-damas, lideranças religiosas, entre outros. Predefinir padrões eliminaria a possibilidade de ganhar o reconhecimento da autoria pessoal de feitos. Desta forma, a trava política personalista somada ao conservadorismo faz com que, por exemplo, até hoje o valor de transferência de renda seja de manipulação política do governante, e não uma certeza de acesso para o horizonte de dignidade de um cidadão.

Estabelecer direitos sociais de proteção distributiva merece um novo tratamento cívico e legal. Manter o padrão de atenção sob mínimos na assistência social tem significado ao realizar alta focalização em cidadãos de vida precária, sem que obtenham garantias de padrões básicos de inclusão social. Significa, ainda, manter repostas em padrão mitigador. As definições de padrões nas atenções de assistência social têm sido operadas de forma fragmentada e desconectada com os direitos sociais, sem ter por guia padrões de dignidade humana. Cada governo toma suas definições parciais, variações desprovidas de nexos mútuos, mesmo dentre os órgãos de um mesmo governo. Cada órgão é um, cada gestor é um, não há unidade a exemplo sobre qual seria um valor monetário universal para apoio a um dependente.

Sob essas nuvens de personalismo está a prevalência da desigualdade social que relaciona a resposta a uma necessidade ao privilégio de mais ricos e a miserabilidade dos que menos tem.

3. Cf.: <https://br.search.yahoo.com/search?fr=mcafee&type=E211BR105G0&p=ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIALh%3A+DE+A%C3%87%C3%83O+INDIVIDUAL+A+DIREITO+SOCIAL>.

A proteção social distributiva entre o mérito e a religiosidade

A leitura da responsabilidade estatal fundada na ideologia privatista neoliberal e ultraneoliberal concebe o Estado Social sob matriz minimalista, o que impede o trânsito da desmercadorização da proteção social distributiva na condição de política social estatal, ou o trânsito do privado para o público. Persiste uma resistência a aceitar o social como um campo laico e republicano, despregado da religiosidade e produtor de direitos aos cidadãos. Esse vínculo entre a atenção social com a prática religiosa permeia campos da Educação e Saúde, mas é mais intenso na proteção social e acaba por confundir a concepção do Estado republicano laico.

A sociedade brasileira, e nela políticos e governantes, de modo geral têm encontrado dificuldade para ampliar a responsabilidade estatal pela proteção social de necessidades sociais em caráter continuado. Persiste a noção de eventual, emergencial, submetido a condicionalidades de Estado, em contraponto a aceitação de um novo direito de cidadania provido com trato ético à dignidade humana. Predomina o entendimento esmolar, agosto do neoliberalismo, onde a atenção social estatal se pautar na mitigação, uma resposta estatal minimalista, precarizada sem vínculo com a completude.

A compreensão liberal, neoliberal e ultraneoliberal em escala crescente consideram que proteção social deve constituir um seguro público ou privado, resultar de esforço individual ou da individualização pelo mérito, e nunca um direito de atenção pública financiado pelo Orçamento estatal. Para o Estado Democrático de Direito, o alcance de direitos sociais e da cidadania é uma condição coletiva alcançável por todos/as cidadãs/ãos.

Afirmar o direito à proteção social distributiva implica em luta ideopolítica, além de técnico operativa, de modo a confrontar com o patriarcalismo e nele, o conservadorismo de primeiras-damas, e buscar dispositivos como leis e protocolos que afiancem acessibilidade a direitos de enfrentamento de desproteções sociais decorrentes da desigualdade social, das vicissitudes da vida humana em suas relações desde as familiares até as sociais, da discriminação e da violência.

No campo de ação protetivo do SUAS as barreiras ideopolítica e técnico-operativas emergem facilmente pela ausência de forte posicionamento ético face ao artigo 6º da Constituição de 1988. Restrições ideo-históricas quanto à laicidade do Estado, de traço antirrepublicano se manifestam por meio da ação de supervisão do SUAS nos inúmeros contratos para execução de serviços socioassistenciais quando estabelecidos com Organização da Sociedade Civil (OSC) de matriz religiosa.

A orientação da política pública de acesso e atenção cidadã, não raro conflita com o estatuto institucional privado, tornando invisível o caráter público da atenção prestada como parte agregada ao SUAS. Seguramente no campo da Saúde essa questão se coloca em muitos serviços hospitalares, mas neles há a distinção

de pacientes do SUS. O direito de ser direito ao SUS antecede ao uso de um serviço conveniado. Essa condição do SUS ainda não está incorporada à cultura de gestão do SUAS. Ainda há a presença de trabalhadores do SUAS que consideram adequado uma profusão de gestores sem contar com princípios unitários de ação e gestão.

Cabe relembrar que, em 2004, a decisão sobre a concepção da Política Nacional de Assistência Social foi debatida entre dois modelos: um tradicional que definia a assistência social como uma política específica na clientela e genérica na atenção, e outra, que assentada na concepção de seguridade social, entendeu a política como operadora de seguranças sociais com coberturas universais em suas especificidades da atenção. As seguranças sociais já têm sua formulação uma década posterior à aprovação da LOAS. A perspectiva de consolidar seguranças sociais foi o rumo orientador da proteção social distributiva adotado para a PNAS-04.

Tendências ideopolíticas e técnicas para manter o modelo de proteção social minimalista ou mitigador

Os atos governamentais nos últimos seis anos no governo federal, em alguns estados e cidades delineiam horizontes minimalistas para a política de assistência social e sua operação pelo SUAS, conferindo-lhe o estatuto de um *locus estatal direcionado para mitigar a situação socioeconômica precarizada* dos cidadãos face a seu baixo poder de consumo.

Note-se que, nesse caso, se está diante da direção de fortalecimento do acesso ao consumo e ao mercado. Não se trata, portanto, de uma desmercadorização, mas de uma forma de subsídio ao consumo para acessar a superação de necessidades sem garantia de permanência, continuidade ou padrão do nível de dignidade humana, condições inerentes a política social pública. Trata-se da vertente reducionista, ou mitigadora da miséria como sempre foi definido pelo Banco Mundial. Essa concepção faz com que o CADÚnico seja bastante austero incluindo quem declara miserabilidade ou um per capita familiar de até 210 reais para acesso a benefícios a alguns membros do núcleo que vive sob o mesmo teto.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), este sim uma política social permanente e contínua, é atribuído como uma pensão/benefício continuado, como seu nome esclarece, seu valor é similar ao do salário-mínimo conforme estabelece a Constituição de 1988. Trata-se ao mesmo tempo de uma reparação estatal e de uma garantia de dignidade à sobrevivência. A luta no BPC é a da possibilidade de ampliar seu acesso a pessoas com 65 anos ou mais e/ou com deficiência desde seu nascimento e que vivem em núcleos familiares com renda per capita de até um quarto do salário-mínimo, ou até RS 303,00. O pleito é o da elevação para meio salário-mínimo. A judicialização do acesso ao BPC tem garantido a prevalência da necessidade ao limite estabelecido para o per capita familiar.

A direção mitigadora foi exacerbada durante a pandemia, face a crise social e econômica e a medida sanitária de interdição à operação de serviços socioassistenciais. Pior ainda, foi e tem sido, a convocação do SUAS para operar a mitigação da fome pela entrega de cestas básicas distantes dos padrões da segurança alimentar, tornando-se pela prática uma escapatória das orientações da política de Segurança Alimentar ou do SISAN.

Preexiste no Estado e na sociedade visão moralista e discriminadora (apofobia) de quem está sob situação precarizada de vida o que exige fortes garantias a aplicação de padrões éticos (e científicos) na provisão de necessidades humanas presentes na atenção estatais e sociais. A relação SISAN e SUAS merece um avanço ético-político-operativo que embase uma ação estatal voltada para efetivar direitos como orienta o SISAN.

A fragmentação e precarização das atenções das políticas sociais tem sido, sobretudo nos últimos seis anos, um confronto aos direitos humanos e sociais e com o reconhecimento universal da cidadania. Infelizmente, forças presentes e economicamente potentes na sociedade brasileira consideram a ausência de condições das famílias como resultantes da vadiagem, do não trabalho, do hábito de gastar dinheiro em cachaça, de uma despreocupação com o sustento dos filhos que “põe no mundo”. Esse modo de ver as anula como “pessoas de bem” até porque, não são proprietários de bens manifestando-se o racismo estrutural, que congrega outras manifestações de discriminação, como por exemplo o sexismo, mesmo em uma realidade em que 13 milhões de mulheres são chefes e provedoras de suas famílias.

Lida-se na assistência social, com a simbologia patriarcal que ainda não fez sua trajetória republicana. O cultivo de que a assistência social é uma política para “pobres” termina por disseminar uma leitura em que o trabalhador está fadado a mitigar soluções ainda que para situações de alta precarização.

O processo decisório adotado para a concessão de benefício de transferência de renda aplica uma sucessão de procedimentos reducionistas, tais como: a) reduz a concepção de família a um agregado de pessoas que partilham do único teto, independentemente das idades, da relação parental, da sua prontidão para ser provedor; b) todos até adolescentes, a partir de 14 anos, são considerados provedores responsáveis pela sobrevivência do conjunto devendo somar seus ganhos, mesmo que sejam benefícios protetivos. Aqueles que, em termos da lei, recebem benefícios pela sua fragilidade de sobrevivência são considerados portadores de renda ativa, ou aptos a dividir compulsoriamente o valor de benefício recebido do Estado, pela sua fragilidade pessoal, com os demais membros do núcleo de pessoas que vivem sob o mesmo teto e assim compor par mais o valor monetário do per capita familiar. Essa medida atua como fator de redução da possibilidade de inclusão do per capita resultante dentre os selecionados para o benefício. Note-se que, no caso, o acesso sob avaliação ao benefício é seletiva e se dá pelo mérito em ter o maior grau de precariedade do per capita A proteção monetária estatal fica diluída da condição de certeza conquistada passando a concessão meritocrática da necessidade.

Esses procedimentos operam como mecanismos reducionistas da demanda de inclusão na transferência de renda. Outra forma mágica de operação é a do benefício de superação da pobreza. Este tem valor diferenciado de modo a que o per capita individual suba para 211 reais por mês, o que significaria a superação da pobreza por superar a referência 210 reais por pessoa/mês como pobreza, no caso, pouco mais de um dólar/dia. Completa o processo seletivo dos cadastrados para se apresentarem como aptos a ser beneficiários a triagem bancária operada por algoritmos – cujos critérios não são publicizados.

Matéria da *Folha de S.Paulo* (21/08/20221, p. A-17) mostra que o percentual de cobertura com benefícios não é igual em todos os estados o que estimula a pensar que os algoritmos aplicam mais critérios seletivos, como apoiar diferenciadamente o estado de procedência, do que os critérios igualmente fixados e aplicados a todos os Estados. O percentual de cobertura das populações de cada Estado brasileiro cobre uns menos do que outros, embora a demanda seja selecionada pelos critérios formais do programa de transferência de renda. O levantamento da Folha de S.Paulo mostra que a cobertura em Santa Catarina é de 1,0% e no Piauí de 4,6%. Não se tem acesso à demonstração da distribuição por Estado da quantidade de núcleos familiares selecionados mas não incluídos na concessão de benefícios. As cotas dos Estados são diferenciados mas não tem a informação do impacto que tais cotas tem para a realidade de cada Estado.

Os valores dos benefícios são desagregados do custo real do acesso a condições dignas de vida humana. Os coletivos de gestão, o campo técnico e de pesquisa na assistência social não têm espaço de escuta para tais decisões, lugar este em geral, ocupado por “economistas do bem-estar social”. O debate público e mesmo, institucional para decidir sobre os padrões de cobertura dos benefícios não existe. Os valores de referência aplicados distam até mesmo, de valores internacionais como o Paridade de Poder de Compra (PPC).⁴

Propor futuro para a política de assistência social exige, a princípio, estabelecer referências éticas para com a dignidade do cidadão usuário.

O futuro da assistência social e do SUAS, sistema unificador da operação da política no território nacional, permanecerá sequestrado enquanto não superar o uso da mitigação ao invés das referências ao direito social à dignidade humana, aplicado como referências indispensáveis em suas atenções.

É preciso adotar a medida da sobrevivência humana fundeada em referências concretas de dignidade, sem isto as ações do SUAS se configuram não como medidas mas como desmedidas de uma política social cuja concepção implica na desmercadorização/desmonetarização de acessos. Isto significa que as necessidades

4. De acordo com o Banco Mundial, uma instituição financeira capitalista, o PCC para países como o Brasil, atingiria a 5,50 dólares por dia para indivíduo, ou cerca de 165 dólares mês ou cerca de 825 reais. Veja-se que esse valor equivale a cerca de 8 vezes o per capita de 105 reais do Auxílio Brasil. Há um intervalo abissal que só encontra explicação na imensidão de desigualdades vivenciadas e na ausência de compromisso estatal em assegurar o padrão de dignidade humana entre os brasileiros.

a serem providas pela política de assistência social ainda não foram definitivamente desmercadorizadas a ponto de se transformarem em atenções de uma Política Social de Estado. Muito provavelmente isto ocorra porque a concepção da proteção social como direito de cidadania não alcançou a responsabilidade estatal, ou seja, mantém-se como responsabilidade individual por esforço e mérito.

O modo republicano da proteção social enseja, dentre suas marcas, que a provisão das atenções seja estatal e padronizada de maneira que, onde quer que esteja o cidadão, no território nacional, ele seja capaz de identificar o serviço para o qual requisite uma atenção à desproteção social vivida. A diversidade regional na forma da gestão pública, o gerencialismo financeiro e burocrático e, a forte presença das OSC como prestadoras de serviços socioassistenciais que os assumem como projetos de sua missão estatutária, ou seja, com condução privatista e particularista, são marcadores contraditórios à perspectiva republicana.

Por consequência, os serviços socioassistenciais vem assumindo padrões operativos, composição de recursos humanos, instalações físicas e nomenclaturas diversificadas que desintegram a unificação nacional do SUAS. Há, dessa forma, uma secundarização ou desprezo, às normativas e orientações nacionais para serviços, associadas e reforçadas à ausência da educação permanente e da atuação de monitoramento e avaliação dos Conselhos de Assistência Social nas esferas de governo, aos quais, inclusive, cabe a regulação do financiamento dos serviços que devem superar as tradições históricas de subvenção, com o fim da suficiente e qualitativa provisão.⁵

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Lei Federal n. 13.019/2014, preocupado com a austeridade de recursos federais transferidos para as OSC, fez com que trabalhadores do SUAS se tornassem gestores administrativo-financeiros dos recursos transferidos pelo ente federativo para o contrato de cada OSC. Com isto trabalhadores do SUAS afastaram-se de suas funções na atenção direta à população e/ou na gestão dos serviços e unidades de referência, tornando-se membros do staff gerencial da burocracia privatizada ou terceirizada da atenção estatal.⁶

5. Para a maioria das OSC o trabalho terceirizado que desempenham, não constitui parte de uma política pública estatal e um direito humano e social reclamável e sim um projeto estatutário da organização. A gestão de serviço socioassistenciais pelas OSC, em geral é entendido como um projeto pertinente a missão estatutária da OSC, cuja efetivação demanda a obtenção de recursos financeiros, envolvendo para além das verbas públicas outras fontes de financiamento.

6. Em São Paulo há OSCs que executam diversos serviços socioassistenciais caracterizando-se como “mini Secretarias regionais de assistência social” e fragmentam a diretriz legal básica do comando único da política em cada esfera administrativa. Muitas dessas organizações são potentes braços políticos de base de muitos parlamentares, com isto fortalecem sua linha de comando individual.

Rotas de fuga instaladas no SUAS que impedem a concretização de uma política social que concretiza direitos humanos e sociais

Apontam -se aqui movimentos que provocam o distanciamento do SUAS de sua unidade que para melhor entendimento são denominados de rotas de fuga.

Uma **primeira rota de fuga** se assenta na dificuldade em se estabelecer o Comando Único do SUAS por ente federativo e assim poder obter unidade e padrões das repostas ofertadas sob as mesmas referências. Essa dificuldade é ampliada pelo processo de fragilização da coordenação federal e nacional, sobretudo decorrente do processo de estagnação e rebaixamento em que foi submetida a Secretaria Nacional de Assistência Social SNAS, pela interceptação dos trabalhos do Conselho Nacional (CNAS), pela estratégia federal que provocou a estagnação das Comissões Bipartites e Tripartites, da ausência de coordenação pelas gestões estaduais e seu abandono em realizar processos contínuos capacitação dos agentes do SUAS, do fato real em que somos 5.570 municípios, ou 5.570 gestores municipais, com o fato de que esse número se multiplica pela existência de parcerias individualizada liberando processos de gestão customizados pelos gestores de OSCs.

A esse toda de esgarçamento se soma nessa e rota de fuga a forte presença da ação religiosa das OSCs na prestação de atenções socioassistenciais. O conjunto desse fatores reduzem o compromisso do Estado com o dever de responder às seguranças sociais e as desproteções sociais descaracterizando a política social com compromisso estatal pelos resultados afirmativos de direitos sociais.

Uma segunda rota de fuga para assentamento da assistência social como política de direito de cidadania, está nos cortes de verbas federais e estaduais para instalar e manter serviços socioassistenciais. Essa estratégia tem sido uma constante há quase uma década. Ano a ano ocorre a redução de recursos financeiros bem como o atraso na transferência de recursos federais aos estados e municípios. Assim se processa a fuga pelo financiamento: é incomum que municípios tenham estudos sobre o custo da proteção social em serviços e benefícios socioassistenciais. É possível que saibam quanto custa o existente, pelo menos espera-se que saibam, mas é de se duvidar que saibam qual o investimento necessário para a cobertura quantiquantitativa para se colocarem em disputa do fundo público em qualquer das esferas de governo.

Essa ausência de referência colabora significativamente para que essa **rota de fuga** seja fortalecida e permaneça subsidiária à proteção social. É preciso avançar em questões como: a manutenção de dados de gerenciamento da demanda reprimida; dados do alcance e permanência das respostas das atenções prestadas. Há monitoramento e avaliação sobre a efetividade das atenções prestadas para medir a proteção social? Sem a noção da demanda reprimida não se tem informações sobre o quanto precisaria ser expandido de serviços socioassistenciais para cobrir as desproteções

sociais apresentadas; sem a noção da qualidade das respostas dos serviços, não há como atestar sobre a proteção social. De fato, poucas são as sistematizações gerenciais do SUAS sobre aquilo que é feito. Poucas são as experiências em que se medem resultados para o cidadão.

A terceira rota de fuga tem sido a de configurar a assistência social e o SUAS no interior do Estado brasileiro como um campo de terceiro escalão.

A maior demonstração foi a de retirar a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) da subordinação direta ao ministro da pasta em que está inserida, paradoxalmente nominada no governo como de Cidadania. Seu trato tem sido ao de uma área que desenvolve programas (nominada usada pelo Estado para atividades descontinuas por serem referias a um dado governo) que a induz a ações intervalares ou descontínuas. Nas gestões estaduais, em geral, a assistência social é parte de outras políticas setoriais como trabalho, habitação, cultura, esportes entre outras, ou mesmo é dissolvida como ação inespecífica e nomeada dentro de abstrações generalistas como desenvolvimento social e cidadania.

De fato, é na gestão municipal em que o SUAS está localizado no primeiro escalão, como um órgão gestor específico, uma Secretaria operativa para a gestão da assistência social. Esse formato de significativo poder local exige que a comunicação entre municípios e gestores federais e estaduais ocorra com intensidade de escuta e de decisão participativa. Assim, muito da gestão estatal do SUAS está centrada no Colegiado Nacional de Gestores Municipais (CONGEMAS).

É sabido que uma característica desta terceira rota de fuga do Governo Federal, tem sido usual pelo seu trato em ausentar-se de responsabilidades com políticas sociais adotando o modelo federativo fundado no “descarrego” das suas responsabilidades para Estados e municípios. Nesta rota ainda há trechos de escape, atravessados pela presença de áreas nominadas de Direitos Humanos que operam com demandas por segmentos - mulheres, idosos, população de rua, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência – aos quais diversas atenções programadas replicam ou dispersam atenções dos serviços socioassistenciais, o que as aparata do SUAS e aparecem como iniciativas de OSC.

A assistência social nem sempre é considerada como política provedora de segurança sociais. É frequente o entendimento em que o modo de a instalar sua gestão por segmentos sociais, fracionando-a em proteção ao idoso, proteção à criança, proteção à pessoa com deficiência, proteção a este ou aquele cidadão. A PNAS-04 define níveis de proteção social básica e especial. Não há dúvida que o ciclo de vida humano tem momentos de mais fragilidade, todavia a concepção de proteção social deve ser primeiramente genérica nos direitos complementados por ações que tratam diversamente os diferentes.

Não raro tem ocorrido uma redução do SUAS pela presença dos CRAS dada sua reconhecida capilaridade atribuindo-lhe incumbências que digam respeito à relação direta com a população. Por vezes, a União e os governos estaduais veem os CRAS como uma força de trabalho local, mão de obra a ser mobilizada, para inte-

resses os mais variados, sem contudo, indagar sobre as condições objetivas em que estão buscando atuar e a relação delas com a proteção social. Isto se relaciona com a persistência da compreensão de que assistência social é uma ação que se ocupa de emergências e de situações-limite, combinada com absoluta ignorância sobre o conteúdo da Política Nacional de Assistência Social de 2004.

A assistência social, política estatal de seguridade social, como tal, exige permanência, unidade e continuidade em suas respostas e atenções. O sentido de permanência implica em que o Estado mantenha de modo contínuo, sob qualificação crescente, a cobertura de necessidades de proteção social na sociedade brasileira.

A proteção social de caráter distributivo não se orienta pela lógica da operação de um seguro, e sim, por segurança sociais, que não são mercadorias portanto, não são adquiríveis com moedas e sim, por meio de atenções, cuidados, relações, convívios, reconhecimento social e não discriminação. Essas condições são valores de uma sociedade que olha o outro como parte efetiva dessa mesma sociedade.

Perspectivas para o futuro da assistência e do SUAS

O Plano Decenal de Assistência Social de 2016- 2026, sob o título: “Proteção Social para todos/as os/as brasileiros/as”⁷, foi construído a partir da demanda por ampliar acesso às atenções da política de assistência social, o que implicava em fortalecer suas respostas considerando as diversidades e especificidades de públicos e territórios. Como ali está dito, esse foi o horizonte projetado para orientar a gestão da política neste período. Esse movimento previsto pela incorporação da diversidade no SUAS, foi impactado pela pandemia COVID-19,-que exigiu padronização da atenção, em conformidade com as medidas sanitárias e centralidade na luta pela sobrevivência face a sua letalidade.

O futuro democraticamente debatido estabeleceu, para direção social da política pós 2016 até 2026, as seguintes diretrizes:

DIRETRIZ 1. Plena universalização do SUAS, tornando-o completamente acessível, com respeito à diversidade e à heterogeneidade dos indivíduos, famílias e territórios.

DIRETRIZ 2. Contínuo aperfeiçoamento institucional do SUAS.

DIRETRIZ 3. Plena integração dos dispositivos de segurança de renda na gestão do SUAS em âmbitos federal, estadual, do distrito federal e municipal.

DIRETRIZ 4. Plena gestão democrática e participativa e estruturação de política de comunicação em âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

DIRETRIZ 5. Plena integralidade da proteção socioassistencial.

7. A proposta do Plano Decenal 2016-2026 foi ancorada nas deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social, em debates realizados, em 2016, nos Encontros Regionais do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência social – CONGEMAS.

Aqui já estava delineado **um futuro do SUAS de ampliação com acessibilidade, diversidade, expansão quantitativa e comunicação** que foi sendo revertido pela fragmentação e estagnação da gestão federal, em comando e recursos, pela extinção do pacto de aprimoramento entre os entes federativos, do processo de capacitação dos agentes do SUAS e pelo financiamento tripartite.

Pilares de sustentação do futuro da política de assistência social e do SUAS

Primeiro pilar: Romper com a secundariedade de inserção da política gestão do Estado brasileiro e garantir que opere a gestão do SUAS e da política de assistência social sob comando único. O futuro, da assistência social, tem por desafio seminal: ocupar no Estado brasileiro, lugar específico de uma política social pública de âmbito nacional provedora de direitos sociais de proteção distributiva, que sejam reclamáveis pelo cidadão e sejam operada por sistema federativo.

Pensar em futuro democrático e combativo desta política social não se confina a retornar ao sucesso de um governo, é preciso avançar e consolidar bons resultados como política pública estatal afirmadora de direitos sociais. Essa compreensão permite que um primeiro desejo político-estatal de futuro para a assistência social comece a transparecer.

A estruturação e manutenção da rede socioassistencial com doze tipos de serviços, em diferentes níveis de complexidade, resulta da gestão federativa do Sistema Único de Assistência social, o SUAS. Nele, está o pilar de sustentação da política de assistência social no país. É preciso registrar o trato secundário que governantes e parlamentares atribuem à proteção social distributiva. Alguns dos serviços socioassistenciais estão a demandar protocolos de articulação com serviços das demais políticas sociais, pois possuem natureza híbrida, como a própria proteção social que é marcada pela complementariedade, isto é, carecem de pactos e plataformas que promovam a articulação mútua. Um exemplo seria o SISCON ser um articulador dos serviços territorializados e não só uma plataforma de controle da gestão federal quanto ao cumprimento de condicionalidades.

Outra conquista datada de 2009 foi a estruturação e manutenção da rede socioassistencial com doze tipos de serviços socioassistenciais, operados sob diferentes níveis de proteção social e sua complexidade. Esse conjunto de iniciativas mais a regulação do SUAS em 2011 a operação por pactos de aprimoramento e garantia de capacitação regular foram vergões potentes a erguer o potente alicerce do primeiro pilar do futuro da gestão federativa do Sistema Único de Assistência social, o SUAS.

Um segundo pilar de sustentação para o futuro dessa política vaticina que, sem a força articuladora do SUAS, não se terá futuro na política de seguridade social nominada assistência social em todo o território nacional. A

assistência social voltará a ser um amontado de projetos e programas fulanizados porque desprovidos de identidade nacional, de gestão planejada, de transparência, de análise de resultados, de dados de cobertura e, sobretudo, distante da provisão da condição de dignidade humana ao cidadão. A proteção social significa dar garantias e segurança sociais ao cidadão, então, toda sensação de insegurança social é uma negação a essa política. A inativação de mecanismos de gestão federal com o propósito de ativar pactos de aprimoramento municipais e estaduais, construindo metas comuns precisa com urgência serem reativados.

A construção da política de assistência social exige que se processe forte enfrentamento cultural em seu entendimento face a antecedentes patriarcais que ocuparam suas protoformas como ações caritativas demarcadas pelo “predomínio da bondade” das primeiras-damas, da religiosidade, da figura do bom samaritano e do interesse humanitário de organizações da sociedade civil. Tem-se a lembrança recente do programa de primeira-dama, em fins da década de 1990, Comunidade Solidária, que defendia a ausência do Estado e a presença da sociedade civil na atenção social. Essa leitura tem um certo aroma de negacionismo científico, e de apoio ao pragmatismo, pois nela o voluntário é ovacionado, como a figura ideal, por se aproximar de sentimentos enquanto o trabalhador, agente público do direito, é afastado e considerado incapaz pela distância de sua racionalidade. Além da atenção cabe ao Estado, promotor da política social, garantir a sistematização de resultados obtidos, o que inclui a capacidade de sistematização da demanda atendida e daquela reprimida ou excluída.

Espera-se que a sociedade civil seja solidária, mas isto não pode significar, absolutamente, a redução da responsabilidade estatal sobre a proteção social. Temos nessa relação uma boa confusão que se amalgama com vertente religiosa. É entendido por muitas organizações da sociedade civil, que o Estado tem que ser um financiador da sociedade civil para que esta atue. Isto, em síntese, considera que a assistência social não deve ser política pública, mas uma área de financiamento de ações. Uma leitura derivada dos velhos moldes da concessão dos certificados de filantropia onde cabia ao Estado fornecer recursos. Nessa leitura, a utopia é de um campo de alta fragmentação e não de unidade e padrão de uma política social como direito de cidadania.

Além da atenção cabe ao Estado como promotor de uma política social garantir a sistematização de resultados obtidos o que inclui a capacidade de sistematização da demanda atendida e reprimida.

A relação de gestão estatal com as OSC, pouco explícita para o/a cidadã/o, tem sido marcada por um amalgama entre a assistência social direito cidadão a proteção social com prática religiosa e não, direito de cidadania. Muitas organizações da sociedade civil, bem como muitos empresários, consideram que o Estado brasileiro deva ser um cofinanciador da iniciativa privada e de iniciativas da sociedade civil. Em síntese, esse modo de ver o Estado como cofinanciador considera que a assistência social não deve ser política pública, mas sim um campo privado que

conte com financiamento estatal para suas iniciativas e missões estatutárias definidas no que nominam de social. As isenções de taxas e impostos têm sido uma estratégia de governos para operar o financiamento privado pelo Estado brasileiro. Trata-se da manutenção dos velhos moldes da concessão dos certificados de filantropia onde cabia ao Estado fornecer isenções ou do retorno da regulação de subvenções como operação-padrão.

Sob esse entendimento, a assistência social não alcança a unidade exigida para uma dada atenção em todo o território nacional, em todos os municípios, e em todos os Estados. Há interesse em que o resultado se dê pela soma aleatória de um conjunto de “projetos de organizações sociais”, mesmo que as partes, como expressões individuais, sejam descoladas da efetivação de direitos sociais e de cidadania.

Essa forma de provisão não consolida o estatuto de política pública estatal, identificando-se com uma área de fomento de iniciativas privadas, como também afirma o MROSC que separou o exercício fiscalizador estatal quanto a austeridade financeiro-administrativa, do que se constitui em qualidade e quantidade de cobertura de necessidades da/o cidadã/o.

O dever de Estado seguiria equivocadamente confinado ao financiamento de projetos individuais privados sem responsabilidade social e pública com a dignidade do cidadão. Essa fragmentação é reforçada por governantes que consideram a assistência social como lugar para desenvolver sua própria inventividade e suas marcas pessoais. Essa duas visões realizam completa negação da assistência social como direito social. Assistência social não é lugar aberto para que cada governante a entenda como um “lugar para fazer de seu”

Nessas situações, de regência pelo mix público-privado, a atenção de proteção social da assistência social se desconecta da condição cidadã em ser reclamável. Não se vai à justiça reclamar das vontades de um governante, mas de sua omissão, descuro, improbidade. Essas categorias não incluem o personalismo. A vontade de um governante não é soberana, conforme os princípios republicanos, a escuta do cidadão deve ser permanente. O futuro da assistência social não combina, absolutamente, com monarquia, apesar de que é muito presente que monarcas e seus familiares façam obras de caridade, mas isto não é política pública, isto é uma relação de poder e uma negação profunda do direito de cidadania.

A erosão do pacto federativo, vivenciada há quase meia década, tem sido, altamente, destrutiva para a política de assistência social, pois não se comporta como processo contínuo operado com regularidade pela articulação democrática entre os três entes federativos. Foi fragmentada a coordenação federal da política de assistência social e foram imobilizados seus canais de comunicação e decisão na gestão entre os entes federativos.

Um terceiro pilar de sustentação para o futuro do SUAS reside em dar vida ao pacto federativo e a unidade da gestão nacional da política o que implica em:

a- **atender a LOAS**, lei 8742;/93 e a LOAS-SUAS 12435/2011⁸, a Tipificação de 2009 e toda a legislação reguladora;

b- **manter o pacto federativo ativo** assentado na formalização de pactos de aprimoramento entre os entes federativos, possibilitando metas quantificativas e orçamentação tripartite;

c- **manter, de modo efetivo e dinâmico, o processo de capacitação dos trabalhadores** que possibilite maior intercâmbio sobre a caracterização de desproteções sociais e a operação dos serviços socioassistenciais.

d- **garantir o comando único da política**, em todos os entes federativos, com especial atenção ao nível federal

Em síntese, **admitir futuro para a assistência social implica em admitir que proteção social deve ser orquestrada por um sistema público, único, de articulação entre entes federativos, com unidade de narrativa e serviços, de atenções e de benefícios iguais ou similares em todo o Brasil**. Cabe à proteção social pública, afiançar seguranças sociais às necessidades humanas, garantidas como parte do processo civilizatório. Para alguns, esse é, ainda, um entendimento, culturalmente, absurdo.

A dificuldade está em **aceitar a proteção social como necessidade humana a ser provida coletivamente a um público**, não por que é considerado um necessário (sem condições financeiras de consumo), mas porque deve ter sua dignidade preservada. A semântica do direito não combina com improviso ou com a expressão de “sorte ou azar”, onde receber atenção é registrado como manifestação de sorte ou de apadrinhamento e não, como direito de cidadania.

Considerar a proteção social sob matriz de racionalidade, governança e alcance de direitos humanos e sociais é, para alguns, tido como equivocada manifestação de estatização que se opõe à desejável presença de ações imediatas, emergenciais, descontinuas, pontuais, fulanizadas e desconectadas da condição de direitos a serem requeridos e obtidos.

Há uma grande atração entre a proteção social e o patriarcalismo para o qual, o grande homem branco é o forte provedor que convoca mulheres para desempenhá-la, como senhoras da caridade e da compaixão. Essa atração patriarcal-assistencial não é caricata, ela tem muita força dentre governantes de direita, esquerda e centro⁹.

8. Aqui cabe um lembrete sobretudo àqueles que militam área do direito. Loas é uma lei portanto, diz-se A LOAS e não O LOAS. É lamentável que autoridades políticas se refiram a LOAS no masculino referindo-se ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) de alçada federal. Essa distorção em nada considera o pacto federativo e mostra profundo desconhecimento do conteúdo da lei.

9. Em São Paulo após mais de três décadas que Luiza Erundina extinguiu o órgão de gestão da primeira-dama, foi recriado por Maluf e Pitta, extinto por Marta Suplicy e agora em outubro de 2021 aparece recém-nascido pelas mãos do Prefeito Ricardo Nunes, cuja lei foi aprovada por todas as bancadas da Câmara Municipal de São Paulo.

Alguns consideram a assistência social fracionada em segmentos sociais, retalhando-a em proteção ao idoso, proteção à criança, proteção à pessoa com deficiência, proteção a este ou aquele cidadão. É entendido que essa fragmentação parece, politicamente, gerar maior apoio político de segmentos. Seguramente, a proteção social, tem a ver com a curva etária humana e é mais demandada nos momentos de fragilidade do nosso ciclo de vida, todavia a concepção de proteção social deve ser primeiramente genérica nos direitos complementados por ações que tratam diversamente os diferentes.

Assistência social é uma política pública de caráter interdisciplinar que resulta da articulação de diversos conhecimentos humanos e sociais. A proteção social, é complexa e exige relação de complementaridade, não de exclusividade.

O quarto pilar, que assegura o equilíbrio do futuro do “edifício SUAS”, exige que o reconhecimento dos trabalhadores do SUAS supere o mimetismo nominal entre a política de assistência social e o profissional assistente social, como se um e outro fossem faces da mesma moeda.

Há uma distorção que leva a entender que o profissional é a própria política, ou então que o SUAS é operado, somente, pelo profissional assistente social. Estes, dentre os quais eu me incluo, lutam pela política de assistência social, mas não para ter um lugar profissional garantido, e sim, para garantir a materialidade dos direitos de cidadania. A construção intersetorial do conhecimento, a construção da atenção de maneira complementar são altamente importantes e necessários ao conjunto dos trabalhadores do SUAS, em todo território nacional, ainda que estejam sendo massacrados e mal pagos. Os trabalhadores do SUAS, são constituídos por diferentes níveis desde a escolaridade básica, o nível médio e a escolaridade do terceiro grau,. Formam uma força que deve ser coesa, sem fomentar uma hierarquia de saber. É preciso ter partilha de equipe.

Vive-se na assistência social não só a “cidadania regulada” (Santos, 1979) onde o Estado é que regula por documentos quem é cidadão (ser portador de carteira de trabalho assinada), como a “cidadania invertida” (Fleury, 1990), onde é preciso mostrar que não tem condições de autossustentação e ser nominado de miserável ou pobre ou carente ou vulnerável, mas nunca cidadão, para ser incluído; e, ainda a “cidadania diferenciada” (Holston, 2013) que, no Brasil, incorpora a cidadania de modo universal pelo Estado, por exemplo pela certidão de nascimento, mas é altamente desigual na distribuição de direitos¹⁰.

10. Registre-se o valor de um benefício para a criança dependente de 41,00 reais concedido no Programa Bolsa Famílias, o valor do dependente no Salário Família pago pelo RGPS de 51,27 reais por filho, àqueles pais que recebem até 1.503,25 reais (uma diferença de 2,65 reais em relação ao valor do benefício em 2020). e o valor do dependente para o IRPF que alcança a dedução do valor de 189,59 reais para cada dependente legal que o colaborador tiver. O mesmo Estado brasileiro atribui valores altamente distintos para a proteção social de uma criança ou de um jovem, a partir da remuneração dos pais. Quem tem pais com menor remuneração recebe menos do Estado do que aqueles com pais com maior. Essa redução é associada a atenção da previdência social ao trabalhador de menor salário e a assistência à família com per capita mensal e 79,00 reais.

A cidadania diferenciada se mostra altamente desigual no campo da proteção social. Aceita-se a previdência social, uma proteção contributiva, um seguro pago pelas contribuições do trabalhador que não pode ser inadimplente; conta com a contribuição monetária do Estado Todavia, que -ão raro, se manifesta com saturada lentidão para responder a requerimentos de beneficiários. e ainda, com a contribuição patronal de empresários, sendo que alguns ficam isentos. Este é também o caso de OSC's com certificação de parceira com política social publica, (para a assistência social a certificação é nominada CEBAS); Igrejas,

Unidades filantrópicas de saúde e na educação o Programa Prouni foi extremamente bem-sucedido.

É difícil encontrar governantes ou parlamentares com posição de defesa de política progressiva e progressista na proteção social, sobretudo, na assistência social. Leitura discriminatória e moralista que constrói barreiras para a extensão da proteção social quando conjugada com ação preventiva. Há dificuldade em fazer transitar a proteção do campo individual para o público.

Incluir 68 milhões de brasileiros na proteção do auxílio emergencial, foi algo nunca dantes praticado na proteção social que mostrou demanda massiva, da classe trabalhadora informal, intermitente e precarizada , e que quebrou leituras esmolares de alguns indivíduos ou de cidadãos nominados de “pobres-coitados”. Tratou-se de uma concessão requerida digitalmente, por meio de um aplicativo, que abriu a visibilidade aos “invisíveis” brasileiras/os a quem novas legislações do trabalho, de aplicação de recursos orçamentários vêm negando o que deveriam ser certezas sociais e reduzindo a cobertura digna de necessidades sociais.

Busca-se deixar claro que caracterizar, operar, planejar e prever a assistência social é, ainda, uma zona de conflito, apesar de tudo que já se evoluiu. Insinuar perspectiva de futuro como um direito social é entendido como uma provocação. Manter a semântica do estigma, restringindo o reconhecimento de um direito social, é uma manifestação muito forte na ação política populista em busca do reconhecimento fulanizado de uma atenção social.

Direcionar considerações para um futuro implica em trazer a chave do tempo que interliga passado, presente e futuro, pois um não existe sem o outro. A precarização da vida do povo brasileiro mostra claramente em outdoor **o futuro como antítese do presente**, o que nos põe em conexão com o passado que merece ser repensado em seus acertos e equívocos para ser parte do amanhã.

Chegar à aprovação da Política Nacional de Assistência Social de 2004 (PNAS-04) resultou de uma luta de, no mínimo, 20 anos. O termo luta não é meramente enfático, pois foram muitas as contendas entre ataques e defesas. Ampliar a proteção social no país não se trata de mera discussão operativa, de gerencialismo ou de luta por cargos de direção. Trata-se de mudança efetiva do reconhecimento social do cidadão como sujeito de direitos humanos e sociais de contar com proteção e reconhecimento social. Mas este, implica na possibilidade em que mutuamente nos enxerguemos e nos reconheçamos como cidadãos.

Algumas considerações

O futuro implica em afirmar o reconhecimento da proteção social distributiva como efetiva política pública para alcance de seguranças sociais. A referência à sociedade salarial subordina a proteção social à capacidade individual de se auto proteger, bem como, a de ser protetor da própria família, superando o envolvimento do Estado, cuja presença é considerada como expressão de tutela. Ser protegido não quer dizer não ser emancipado, essa diferença é uma primeira libertação, da exigência da sociedade de mercado que considera a proteção social uma mercadoria, acessível, claro que para quem tenha dinheiro no bolso, e não, uma atenção universal do Estado. A pandemia mostrou que, salvar vidas é muito mais do que ter poder de compra para acessar balão de oxigênio.¹¹

Expandir a proteção social pública, de modo a incluir necessidades humanas do nível de sobrevivência é algo de difícil incorporação na sociedade brasileira de tradição patriarcal. Essa dificuldade se manifesta não só para conservadores, ou para os agressivos neo-neoliberais ou ultraneoliberais, mas, também, para muitos, incluindo agentes do SUAS que por vezes se dizem pertencer ao campo progressista.

Esse modo de entendimento leva a que agentes do SUAS considerem que a grande contribuição da assistência social é a da comprovação da necessidade, que no mais das vezes, se limita a uma avaliação da capacidade monetária de consumo do per capita de renda familiar sem considerar as manifestações de desproteção social do indivíduo e da família, envolvendo as condições ofertada no seu assentamento territorial.

Pior é que, por vezes, o agente continua a discursar sobre o direito socioassistencial sem conseguir enxergar que sua própria prática de traço focalizado é ausente do exame das desproteções sociais que a/o requerente manifestam. A ação se volta para o enquadramento no disposto pelo Estado quanto às austeras regras de acesso (consideradas suas inconsistências e inadequações) distanciando-se do conhecimento, objetivação e registro da informações sobre as vivencias de desproteção social do cidadão e sua família .

A sociedade salarial acaba por colocar acento no poder de compra e, com isso, a carteira de trabalho assinada se torna o maior documento de cidadania e da capacidade de cada um individualmente providenciar sua própria proteção social como uma mercadoria .

A capacidade individual de resistir e superar, sem precarização da dignidade pessoal, social e cidadã e sem demandar a atenção pública, não se mostra, porém, como uma direção social de futuro viável ou até mesmo desejável, no sentido da desigualdade que se vivencia na sociedade do capital.

11. Interessante lembrar que cidadão de maior poder aquisitivo recorrem ao SUS para financiar procedimentos e medicamentos de tratamentos custosos. Pesos e medidas são submetidos ao crivo de pertencimento a uma classe social e não a uma condição de cidadão.

Toda vez que se argumenta sob a noção de tempo entramos no campo da história, tem-se passado, presente, futuro. Não existe futuro sem o presente e sem o passado. O presente que se está vivenciando no Brasil é ausente de respeito a direitos de cidadania, como afirmado aqui, como um ponto de partida fundamental: o futuro precisa ser a antítese do atual momento.

Difícilmente, se tem vivido no Brasil uma situação de ausência de esperança, de articulação coletiva, de horizonte, de iluminação, como este momento presente de destituição. A perspectiva de futuro, demanda assentamento histórico naquilo que foi construído na política de assistência social.

Tem-se que atentar que esse futuro, não supõe considerar que a assistência social ou o SUAS seriam os lugares do Estado brasileiro em que ocorre a resolutividade de toda e qualquer demanda dos brasileiros de precária (miserável) capacidade de consumo de mercadorias.

Há que se possa claro que ocorrem distorções na aplicação de estratégias governamentais face a presença de desproteção social. Assistência social não é uma ferramenta, ou estratégia estatal, não é prontidão de força de trabalho para operar a qualquer atenção, não é um instrumento de ajuda das demais políticas sociais. Assistência social não é o lugar de entrega da cesta básica, sobretudo, quando recebida sem que se tenha a noção da capacidade nutricional que seus gêneros contém e para qual número de pessoas. Assistência social não pode ser coagida a operar gambiarras populistas que não dão garantias ao cidadão. O trabalhador do SUAS não é força de trabalho manipulável para realizar tarefas de interesses pirotécnicos de damas e governantes. Assistência social não é guichê bancário para medir capacidade de renda de uma família.

Assistência social não pode ser confundida com segurança alimentar,¹² seus operadores não têm formação nutricional e não podem ser levados a situação de operar a precarização de atenções. Os serviços socioassistenciais não são lugares de treinamento de mão de obra ou campos de disciplina dos corpos para conseguir ganhar alguma remuneração ou emprego. Cabe à política econômica e de trabalho individual e coletivo, dedicar-se a microeconomia, operando e provendo de respostas a essas demandas.

A assistência social deve cuidar de desproteções sociais individuais e coletivas, e seu agentes devem saber dessas expressões individuais e coletivas, que ocorrem nos territórios de cobertura de sua ação. Seu empenho não é medir a capacidade econômica da família. Esse modo de atuar reitera o modelo em que se trata de uma ação do governo específica na clientela (caracterizada pelo per capita familiar) e genérica na atenção .

Ela com a segurança de convívio social e familiar significa qualificar a proteção social no cotidiano das pessoas, das famílias, do coletivo, num dado território,

12. Claro que se distingue a organização emergencial que conclama a todo servidor público a atuar independente de sua formação. Mas a chamada que aqui se faz é contra a consideração de que o trabalhador da assistência social é força de trabalho mobilizável para qualquer tipo de atenção.

localiza-se a partir de condições objetivas e concretas. Por isso, ela tem estrutura básica em Centros de Referência que são territorializados e que respondem (ou deveriam responder), pelo conjunto das condições daquele coletivo, no sentido de indicar quais as principais desproteções sociais que ali se manifestam.

O compromisso com a proteção social exige que estejamos sob a ética da dignidade humana e não, no horizonte da mitigação e do paliativo. A política de assistência social confinada ao paliativo é situação, no mínimo, ofensiva à dignidade do trabalhador dessa política social ou de qualquer outra. Na saúde quando um cidadão é colocado sob cuidados paliativos, esta é uma especialidade em si que, no mínimo, precisa entender do controle e alívio da dor. *Proceder a atenções paliativas quando há potência de vida de cidadãos, guiado somente pela justificativa de que essa é como rotina de ação, é conduta que clama pela indignação.*

A direção de governo voltada para o Estado mínimo, distante do Estado Social construído pela Constituição de 1988, leva a que o ministro da Economia do governo Bolsonaro afirme que precisa “tirar a social-democracia da cabeça das pessoas”. Ele parece entender que direito social é uma coisa de cisma, teimosia ou emperramento mental irracional e não, uma manifestação de busca de respeito a dignidade humana e reconhecimento social. A política de assistência social, como seguridade e segurança social que deve afiançar, vincula-se ao processo civilizatório, baseado no fundamento da dignidade humana, ela não é passageira.

Proteção social tem por marca a importância da vida humana e estamos convivendo com um governo que se manifesta pela banalização da vida, do sentido do humano. Vive-se uma antítese de perspectivas que vem se apresentado por medidas de fragmentação e derretimento do construído.

Faz-se necessário confrontar e superar o entendimento de que o lugar da assistência social é lugar da transferência de dinheiro para os mais pobres. Uma modernização da embalagem da esmola. Lugar onde se processa a seleção dos mais pobres e dos miseráveis, assim classificados por valores de per capita familiar sem levar em conta, despesas e condições objetivas de viver seu cotidiano. Lugar onde o mandante é o mercado, onde o benefício é atribuído por meio de uma poupança com limites de saques, segurando o dinheiro do benefício bancarizado e o usuário submetido a sedução em demandar um empréstimo consignado e se transformar em um devedor sujeitado as regras bancárias com a inadimplência .

Enfim, proteção social como política social não é campo de confinamento da miséria e da pobreza, onde cada governo assenta seu palanque eleitora - ali traça seu discurso e nem sempre o pratica. A assistência social não é lugar da caridade, solidarismo e humanitarismo, não é campo de improviso, não é campo cego de julgamentos e méritos, não é campo para ampliar o lucro bancário. Proteção social para a política pública de Assistência Social é algo para já deveria estar ocorrendo, bem como continuar a acontecer com mais força no futuro, um campo de atenções, cuidados e relações fortes de direito e cidadania, sobretudo, de defesa da dignidade humana.

Proteção social não é campo para ampliar o lucro bancário com empenho de benefícios financeiros e sim, garantia de atenções, cuidados e sobretudo, alcance de direitos de cidadania.

Referências

- ESCOSSIA, Fernanda da. *Invisíveis*. Uma etnografia sobre brasileiros sem documento.
- FLEURY, Sonia M.T. Assistência na previdência social – Uma política marginal. In: Sposati, Fleury, Falcão. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. 1989, p.31-104.
- HOLSTON, James. *Cidadania insurgente*. São Paulo. Companhia das Letras, 2013.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SNAS, Suas 10. *Diversidade no Suas: realidade, respostas, perspectivas*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SNAS, 2015.
- SPOSATI, Aldaiza (org.). *SUAS e proteção social na pandemia Covid-19*. Nota Técnica do NEPSAS. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020.
- UNESCO. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.



A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS DE PANDEMIA

*Elias Sousa Oliveira*¹

*Simone Albuquerque*²
(in memoriam)

Os debates sobre o cenário de agravamento da desigualdade e de ampliação das demandas por direitos no contexto de pandemia, particularizando a gestão do Sistema Único de Assistência Social – Suas, exigem uma análise sobre os reflexos desse agravamento e dos impactos da crise social na vida populacional. Ao mesmo tempo, uma sinalização de desafios centrais na retomada do pacto federativo e da capacidade de o Estado proteger proteção social.

O advento da pandemia de COVID-19 impôs o isolamento social como uma das principais medidas para prevenir a contaminação e doença, até que toda população esteja vacinada. Essa determinação escancarou as desproteções e seus reflexos na vida da maioria da população. O fechamento do comércio e as restrições de circulação pioraram a situação dos que vivem da economia informal e encontram meios de sobrevivência nas ruas. Neste contexto de crise, o acesso à renda e aos ser-

1. Presidente do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social e secretário de Assistência Social de Foz do Iguaçu, Paraná. Integrante da Frente Nacional em Defesa do Suas e da Seguridade Social.

2. Assistente Social, Diretora do Departamento de Proteção Social Básica do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Exerceu a função de diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Foi diretora de gestão do Suas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e integrante da Frente Nacional em Defesa do Suas e da Seguridade Social.

viços sociais passou a ser exigência mundial, observando-se as orientações sanitárias de distanciamento, higienização e equipamentos de proteção para usuários, trabalhadores e gestores. Entretanto, no caso brasileiro, a crise provocada pela pandemia se deu num contexto de fragilização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A realidade política e institucional do SUAS é analisada neste texto, considerando as funções da Assistência Social, atualizadas para o cenário de pandemia, e as evidentes ameaças à lógica de gestão democrática implementada até 2016, bem como os desafios centrais produzidos na agenda política, tendo como base o protagonismo do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS e da Frente Nacional em Defesa do SUAS e da Seguridade Social.

Agravamento da desigualdade e demandas por proteção social

Antes mesmo antes da pandemia já identificávamos o aumento da desigualdade, da pobreza, das violações e da desproteção social. De acordo com estudos realizados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), divulgados em março de 2021, entre agosto de 2020 e fevereiro de 2021, cerca de 17,7 milhões de pessoas voltaram à pobreza, passando de 9,5 milhões (4,5% da população) para 27,2 milhões em fevereiro (12,8% da população).

Outro dado que chama atenção é a queda na renda, uma vez que os rendimentos da metade mais pobre da população caíram 27,9%, e 17,5% para os 10% mais ricos brasileiros. Os principais grupos afetados são os indígenas (-28,6%), os analfabetos (-27,4%) e os jovens entre 20 e 24 anos (-26%)³. Daí a importância do Auxílio Emergencial, como segurança de renda, tendo em vista seus efeitos positivos na queda da extrema pobreza no Brasil (CONGEMAS, 2021).

Além do aumento da pobreza, destacamos o aprofundamento da desigualdade. No segundo trimestre de 2020 a desigualdade de renda aumentou de modo significativo no Brasil, foi o que apontou o estudo “Efeitos da pandemia sobre o Mercado de Trabalho Brasileiro”, divulgado pelo FGV Social (Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas). O indicador estudado na pesquisa é o índice de Gini, que monitora a desigualdade de renda em uma escala de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade. O do Brasil ficou em 0,6257 em março.

A ampliação da pandemia no Brasil fez com que 13% dos trabalhadores ocupados no primeiro trimestre de 2020 estivessem sem ocupação no segundo trimestre, sendo que a perda de ocupação foi mais intensa entre trabalhadores em condição mais vulnerável. Entre os que recebiam até 1 salário mínimo, 23% estavam sem ocupação no segundo trimestre e 31% dos trabalhadores domésticos

3. Disponível em: <https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-lanca-pesquisa-efeitos-da-pandemia-sobre-o-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 07 ago. 2022.

perderam sua ocupação. Quase um quarto (23%) dos empregados no setor privado sem carteira assinada perderam a ocupação. Negros perderam mais ocupações em relação aos brancos (15% *versus* 10%). As mulheres também foram mais afetadas, já que 15% perderam sua ocupação *versus* 11% em relação aos homens, entre o primeiro e o segundo trimestre de 2020 (DIEESE, 2020).

São muitas as demandas por proteção nas cidades, nos territórios periféricos, mais desiguais, caracterizados por fatores que agravam as vulnerabilidades, como semiárido, região de fronteira, territórios com baixa cobertura de serviços e benefícios. Ao mesmo tempo, existem demandas por proteção não contempladas no SUAS ou com cobertura insuficiente, como serviços de acolhimento para famílias desabrigadas, migrantes, mulheres em situação de violência.

A crise diante do contexto de pandemia confirma a necessidade de sistemas de proteção social universais. Constatção que só reforça a necessária retomada da capacidade de o Estado prover serviços e benefícios, proteção e cuidado, com integração de políticas públicas e direitos, visando a prevenção e a interrupção de violações, de ciclos de pobreza; a identificação das potencialidades territoriais, desigualdade e vulnerabilidades sociais; a implementação de reformas e políticas que efetivamente garantam a redução da desigualdade, com gestão democrática, financiamento público adequado às coberturas planejadas; ações que efetivamente promovam impactos positivos nos territórios, nas cidades.

No cenário dramático de crise provocada pela COVID-19, de extremo sofrimento, especialmente pelas mais de meio milhão de vidas interrompidas, a Assistência Social tem atuado na linha de frente, juntamente com a saúde e demais políticas e serviços essenciais, atendendo e protegendo a população mais vulnerável e que vivencia violações de direitos na totalidade dos municípios brasileiros. Por meio da ampla cobertura de serviços e provisão de benefícios que construímos desde 2004, gestores e trabalhadores da Assistência Social estão viabilizando renda, sobrevivência e acolhida, mesmo num cenário de profunda redução de recursos e de aumento significativo das desproteções sociais.

A ausência de um Plano Nacional de Contingência, acompanhado de pactuações das adaptações de serviços, cofinanciamento de benefícios para o contexto de emergência e expansões de novas coberturas, além da revisão de cofinanciamento, tendo em vista a ampliação significativa dos custos dos serviços e benefícios, são fatores centrais que desafiam as gestões no SUAS, especialmente nos municípios.

A atual rede de serviços tem sido insuficiente para o atendimento da população usuária da Assistência Social, considerando, inclusive a ampliação de demandas por direitos em decorrência do desemprego e da precarização das condições de vida da maioria da população. São milhões de pessoas idosas, desempregados, profissionais com vínculos instáveis, pessoas em situação de rua, migrantes e refugiados, mulheres e crianças em situação de violência, entre outros públicos e demandas por serviços. Realidade que justifica a adoção de medidas e ações urgentes para mitigar os efeitos da COVID-19.

O CONGEMAS, a Frente em Defesa do SUAS e da Seguridade Social, e demais entidades e organizações de Assistência Social, têm pautado a realidade dramática de colapso institucional no âmbito do SUAS, tendo em vista a insuficiência na oferta de acolhimentos, a demanda significativa por benefícios eventuais nos municípios, entre outras demandas e desproteções, aprofundadas pela ausência, insuficiência ou irregularidade nos repasses relativos ao cofinanciamento federal.

Neste contexto de pandemia, o fortalecimento da resistência tem sido fundamental. Foram muitas as ações realizadas, as incidências, as novas parcerias estratégicas e alianças, com destaque para as ações junto ao legislativo, a participação na coalizão Direitos Valem Mais, pela revogação da Emenda Constitucional 95/16, que congelou recursos para as políticas sociais por 20 anos; a defesa de orçamento para as políticas essenciais; a realização de estudos, pesquisas e orientações em parceria com o CONGEMAS; a ampliação de incidências políticas, audiências, debates e demais ações em diferentes espaços. Mas é preciso fortalecer, ainda mais, a agenda coletiva em defesa do que construímos coletivamente, com base nas previsões legais que asseguram, inclusive, a essencialidade do direito à Assistência Social.

Assistência Social, política essencial para o enfrentamento da pandemia

Desde a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social é considerada como uma política essencial, momento em que passou a compor a Seguridade Social. Porém sua implementação como tal só foi possível por decisão da IV Conferência Nacional de Assistência Social por meio da instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, modelo para a gestão da Assistência Social brasileira instituído pela Política Nacional de Assistência Social através de resolução do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e suas normas operacionais de 2005, 2006 e 2012, bem como demais regulamentações que dão materialidades à política como dever do Estado e direito do cidadão.

A gestão do SUASM implantada no Brasil desde 2004, coordenada pelo saudoso Ministério do Desenvolvimento Social, foi direcionada para a essencialidade da política. Até esse ano apenas 24% dos municípios possuíam ofertas estatais socioassistenciais. Foi apenas depois do Decreto 5.085/2004, do presidente Lula, que os serviços foram reconhecidos como continuados. Outro destaque importante foi a lei 10.954/2004, que extinguiu a Certidão Negativa de Débito como condição para estados e municípios receberem recursos. Por sua vez, as Portarias 440, 442 e 459, de 2005, consolidaram caminhos para as condições para provisões permanentes e continuadas. A instituição nesse mesmo ano do Sistema Rede SUAS aberto para todos os municípios e estados, gestores e Conselheiros, permitiu que financiamento

fosse tratado institucionalmente como legal e obrigatório, regular e automático. Todo este processo foi fundamental para romper com a relação hierarquizada, convencional e burocrática entre entes federados, para a construção da gestão democrática e participativa requerida pelo SUAS.

A LOAS prevê, em seu artigo 12, que compete à União em conjunto com estados e municípios atender situações de emergência e calamidade. Desde 2008 existe regulamentação e financiamento específicos para a gestão do SUAS nestes contextos. Foram diversas as normativas instituídas em âmbito federal para delinear as especificidades dessa política nas situações de Emergência e Calamidade. Destaca-se o Protocolo Nacional para a Proteção Integral a Crianças e Adolescentes, pessoas idosas e com deficiência em situação de riscos e desastres.

A partir de 2013, o governo federal passa a cofinanciar o Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e Emergência, previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Registra-se também o Decreto 7.223/2010, que possibilitou antecipar benefícios para moradores de municípios com Decreto de calamidade pública e, também, a importante Lei 12.608/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, e conta com a previsão de atuação da Assistência Social.

Importante destacar que as provisões socioassistenciais em situações de emergência e calamidade atendem aos princípios e às diretrizes PNAS/04. As seguranças de renda, acolhida, convívio e autonomia são obrigações do Estado brasileiro e têm sido requeridas pelas situações de calamidade pública regulamentadas e reconhecidas pela área de proteção e defesa civil, em situações de emergência em saúde pública nacional e internacional, e demais ações que provocam crise humanitária, como os grandes fluxos migratórios. As ações de emergência e calamidade exigem, centralmente, forte cooperação entre os entes federados e oferta integrada entre as políticas públicas.

Em 25 de março de 2020, a Organização das Nações Unidas (ONU) recomendou aos presidentes a implementação de um Programa de Renda Básica, como estratégia para possibilitar a quarentena, o isolamento ou *lockdown*. A referida organização também alertou sobre a possibilidade de ter mais de 266 milhões de pessoas, no mundo, em situação de miséria e de fome. Nesse mesmo mês, 26 governadores reivindicam ao presidente a instituição de uma renda básica para os brasileiros. Pressões e mobilizações de movimentos sociais e partidos do campo democrático levaram o governo brasileiro a sancionar, em 2 de abril de 2020, o Projeto de Lei que instituiu o Auxílio Emergencial no valor de 600 reais.

A política pública de assistência social, essencial à vida da população, famílias e indivíduos, além de compor o tripé da Seguridade Social, que deveria ser indivisível, é considerada essencial no contexto de emergência e pandemia, por meio do Decreto Federal 10.282/20, que regulamentou a Lei Federal 13.979/20. Esse reconhecimento da situação de emergência e de calamidade em âmbito nacional criou condições políticas e institucionais para a adoção de medidas urgentes e neces-

sárias. Assim, políticas essenciais, como as de saúde e assistência social, dependem de condições orçamentárias e de gestão, para o cumprimento das responsabilidades constitucionais, visando mitigar efeitos do COVID-19, salvar vidas e enfrentar o contexto pós-pandemia.

Outra regulamentação importante foi a Lei Complementar 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de combate ao novo Coronavírus. O referido programa estabeleceu o auxílio financeiro de 10 bilhões exclusivos para a Assistência Social e Saúde a serem repassados a estados e municípios com expressa obrigatoriedade de gastos com trabalhadores do Sistema Único de Saúde – SUS e do SUAS. Essa legislação também foi fruto de grande articulação do CONGEMAS, do Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social, além da Frente em Defesa do SUAS, dos Fóruns de Usuários e trabalhadores.

Essas normativas ratificaram as provisões da Assistência Social como essenciais também para as situações de emergência e calamidade, conforme estabelece a LOAS/93. A legislação, portanto, é suficiente para sustentar a obrigação do Estado e garantir o direito à Assistência Social, com planejamento, respostas urgentes e financiamento condizente com as demandas por proteção social.

A Assistência Social é reconhecida como política pública essencial e tem desempenhado suas atribuições na garantia da proteção social pública. Trata-se de um campo protetivo demarcado pela garantia de renda, de convivência familiar e comunitária, acolhimento, autonomia, apoio e auxílio. Essas seguranças socioassistenciais são os direitos são reconhecidos como fundamentais na estrutura de proteção e seguridade social no Brasil, particularmente pós-Constituição Federal de 1988.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, por sua vez, possibilitou a organização do Serviço de Proteção e Calamidades Públicas e Emergências como uma oferta da proteção social especial de alta complexidade que deve promover o apoio e proteção social à população atingida. O serviço prevê a instalação de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas e de forma integrada com os demais serviços socioassistenciais.

Entre as atribuições conferidas à Política de Assistência Social nesse contexto, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, destaca-se a definição da necessária provisão de “benefícios eventuais”, destinados a atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, nascimento, morte e calamidade pública com prioridade à criança, família, pessoa idosa, pessoa com deficiência, gestante e nutriz. Importante reforçar que o cenário de pandemia, assim como demais emergências, demandam dos municípios a ampliação de capacidade de provisão, tendo em vista os processos de aprofundamento das vulnerabilidades e desproteções. Realidade que implica corresponsabilidades entre os entes federados.

Ruptura do pacto federativo, colapso na pandemia e reafirmação do Suas

O SUAS tem uma grande rede de ofertas de serviços, benefícios e renda em todo país. São mais de 12 mil Centros de Referência básicos e especiais, 5 mil Unidades de acolhimento e estrutura de cadastramento de benefícios e renda em todos os municípios. Uma rede que deve ser fortalecida para inclusive atender as situações que caracterizam emergência. Mas a pandemia encontrou o SUAS com sucessivos desfinanciamentos desde 2016. Os efeitos da Emenda Constitucional 95/19, que congelou os gastos do governo brasileiro por 20 anos, e a deliberada decisão do governo federal em destituir o Estado social têm sido fatais para o desmonte da Assistência Social.

Além do desfinanciamento nos serviços e ações, desde o início da pandemia, inúmeras pessoas foram excluídas do acesso ao Bolsa Família e ao Benefício de Prestação Continuada, realidade denunciada pelos governadores no âmbito do Consórcio Nordeste. É evidente a decisão federal em priorizar o financiamento em programas de governo em detrimento de serviços. O Programa Criança Feliz aumenta ano a ano seu financiamento. De outra face, o SUAS tem utilizado os recursos extraordinários para manutenção de sua rede instalada.

Outro fator preocupante é o esvaziamento político das instâncias participativas e de Controle Social do SUAS. As decisões centrais não passam mais pela Comissão Intergestores Tripartite e o Conselho Nacional de Assistência Social tem vivenciado sucessivos constrangimentos de esvaziamento de seu caráter deliberativo.

Os efeitos devastadores da COVID-19, a falta de coordenação do gestor federal e o abandono da prática da gestão compartilhada colapsaram o SUAS, afetando particularmente a gestão municipal. De uma hora para outra foi necessário ampliar a oferta por acolhimento, construir protocolos de distanciamento e isolamento. Houve uma grande demanda para a cadastramento, seja para acesso à documentação civil, benefícios eventuais e ou orientação e apoio para o auxílio emergencial. Aproximadamente 68 milhões de pessoas acessaram o Auxílio Emergencial, 38 milhões a mais passaram a requerer cobertura de renda em 2020. Houve também grande demanda por serviços básicos e especiais, pressionados pelo aumento da violência contra mulheres, crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas com deficiência, em situação de rua.

Vários estudos de universidades, observatórios e movimentos sociais passaram a demonstrar territórios que expressam a cartografia da desigualdade, como favelas, territórios quilombolas e indígenas, explicitando que o agravamento da vulnerabilidade é consequência da desigualdade de classe, raça e gênero expressa em vários territórios. Nesse sentido, as inúmeras informações produzidas pelo SUAS poderiam ter dado visibilidade às situações de desproteção agravadas pela pandemia. O

descompromisso com o SUAS é grande e se mostra em diversas dimensões, como a exclusão dos trabalhadores no Plano Nacional de Vacinação.

É preciso reconhecer que a cobertura adquirida pelo Auxílio Emergencial, apesar das dificuldades, possui relação com o acúmulo do SUAS, com a gestão do CADÚNICO, do Bolsa Família e do BPC, além da rede de assistência social presente em todos os municípios.

Apesar da ausência de plano e integração nacional, o SUAS não parou no Brasil. Adotamos estratégias para enfrentar a pandemia, como articulação com órgãos do sistema de justiça; maior integração com políticas locais para acesso à segurança alimentar; adaptação de serviços visando a garantia do acompanhamento social; busca ativa; novos fluxos, adaptações de serviços; acolhimentos provisórios; contatos virtuais; centrais e novos meios de orientação da população, entre outras.

O SUAS tem sido altamente demandado, chegando a um colapso institucional diante da redução progressiva da capacidade de gestão e de atendimento das demandas por direitos socioassistenciais, conformando sinais evidentes de retrocessos, considerando o que se construiu de forma republicana na esfera pública.

Dentre os principais problemas em âmbito nacional, destacamos a ausência de um orçamento que garanta a sustentabilidade do SUAS; a falta de regularidade no repasse de recursos do fundo nacional aos demais entes federados; a insuficiente coordenação nacional em aspectos de gestão, para mitigar os graves efeitos da pandemia e restabelecer a estruturação do SUAS; fragilização às instâncias de pactuação e deliberação; a ausência de cofinanciamentos para alguns públicos específicos.

Temos realizado diversas ações coletivas para restabelecer o pacto federativo, para manter o SUAS neste período em que os direitos e a população não são prioridade do governo federal. Ao contrário, o que percebemos é a retomada de políticas conservadoras e residuais, amplamente criticadas e antagônicas ao projeto de sistemas universais públicos.

Entendemos que estamos num contexto de resistência e não de aprimoramentos. É preciso, assim, reafirmar a institucionalidade do SUAS e ampliar as estratégias políticas. Temos fortalecido uma agenda no âmbito do SUAS e na relação com novos atores. Enquanto organização, atuamos em frentes, coalizões, junto ao legislativo, à Confederação Nacional dos Municípios, à Frente Nacional dos Prefeitos, entre outras organizações.

O CONGEMAS e a Frente têm dado visibilidade aos impactos sociais e políticos das alterações em gestão que comprometem o pacto federativo. Foram diversos os expedientes, manifestações e notas técnicas que apontam os processos que alteram substancialmente a lógica de organização político-administrativa da Assistência Social, tendo como referência a base normativo-jurídica produzida a partir da Constituição Federal de 1988.

Os gestores da Assistência Social têm apontado, antes mesmo da pandemia, mas especialmente na conjuntura de emergência, a falta de integração entre os entes

federados e o órgão gestor federal, por meio o Ministério da Cidadania; o descumprimento do pacto federativo e social; a insuficiência de recursos públicos e de mecanismos planejados e integrados para a provisão e implantação de serviços e benefícios socioassistenciais, que garantam proteção no enfrentamento da COVID-19; ainda, as medidas adotadas pelo Ministério da Cidadania consideradas como retrocessos, tendo em vista as bases legais e conceituais do SUAS.

Mesmo num contexto de ampliação de demandas por serviços e benefícios, de amparo legal diante da situação vigente de exceção pela pandemia, o que tem ocorrido no Brasil é o descumprimento das corresponsabilidades da União. Os gestores municipais têm apresentado demandas, reivindicações e soluções ao governo federal, sem, contudo, obterem sucesso. Realidade que contribui para o aumento das desproteções sociais e dos efeitos da pandemia. Ao mesmo tempo, os municípios estão adotando estratégias para a provisão de serviços e benefícios à população, especialmente para os que vivem as consequências da desigualdade social e da desproteção.

O que tem sido reivindicado pelos gestores municipais, sobretudo, é o retorno do pacto federativo e social produzidos no âmbito do SUAS, com definição conjunta de critérios de partilha e demais aspectos relativos à gestão da política, o que implica o pleno funcionamento da Comissão Intergestores Tripartite e a garantia de recursos públicos obrigatórios e regulares; a interrupção decisões em âmbito federal que burocratizam a gestão, desconsideram as demandas concretas e a autonomia dos entes federados; dificultam acessos e reduzem a proteção social pública, em evidente descumprimento das obrigações constitucionais.

No SUAS, os serviços são ofertados de forma continuada e planejada e se integram aos benefícios, caracterizados como eventuais (auxílios em espécie ou em pecúnia), continuados (Benefício de Prestação Continuada, BPC). Conforme previsão na LOAS, além de serviços e benefícios são operados programas sociais, como o Bolsa Família, e projetos. Provisões que se asseguram por meio de financiamento público, regular e suficiente para atender às demandas por proteção não contributiva.

Ao SUAS são atribuídas as funções de: proteção social; vigilância socioassistencial; e defesa de direitos. Tais funções constroem um novo campo de proteção social ao prover seguranças socioassistenciais: segurança de renda; segurança de acolhida, segurança de convívio, segurança de autonomia e segurança de apoio e auxílio. As seguranças ofertadas em equipamentos estatais ou públicos regulados na esfera pública do SUAS, consolidam a definição de política de Estado. Além das provisões continuadas, outros aspectos em gestão são fundamentais: financiamento público e participação social (LOPES, RIZZOTTI, 2020).

A construção da política de assistência social exigiu a identificação das atribuições públicas em relação às necessidades e demandas sociais que devem ser atendidas por meio de ofertas contínuas, uniformes e reclamáveis, e contar com um conjunto de aportes: equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento

regular, rede integrada de serviços e sistemas de informação e monitoramento (COLIN & JACCOUD, 2013).

A gestão no SUAS, a partir de uma concepção de política de Estado, é resultado das lutas democráticas, já que são incorporadas demandas sociais historicamente negadas pelas políticas marcadas pela residualidade, por ações meramente disciplinadoras (SPOSATI, 1992). O SUAS passa a atender um contingente populacional que nunca foi reconhecido. Os usuários da Assistência Social passam a ser reconhecimentos como sujeitos de direitos, passam a participar do processo de decisão da política pública, produzida nas relações entre as classes e destas com o Estado, no enfrentamento da questão social (SILVEIRA, 2017).

Os avanços na gestão do SUAS foram, portanto, significativos, pois foram interrompidas as lógicas centralizadoras, antidemocráticas e improvisadas. Novos mecanismos e ferramentas foram estruturados para a produção de inteligência no SUAS. Por meio da Vigilância Socioassistencial as leituras dos territórios permitiram uma atuação planejada e integradora para a garantia das funções de proteção e defesa de direitos. A gestão orçamentária e financeira baseou-se em critérios técnicos e transparentes, com superação da marca convenial e regulação de uma lógica de repasses entre as esferas governamentais de Fundo a Fundo de forma regular e automática, visando a cobertura progressiva da proteção social. Mas toda esta construção está em risco, como problematiza Silveira (2017), pelo projeto político hoje hegemônico e o profundo desfinanciamento em curso.

As agendas e ações em defesa do SUAS, diante do golpe e da crise sanitária, econômica e social, visam a garantia da institucionalidade construída de modo participativo. Defendemos de modo intransigente o pleno funcionamento das instâncias do sistema, o restabelecimento de suas bases estruturantes (comando único, repasse automático e regular fundo a fundo; pactuações e expansão qualificada; instâncias em pleno funcionamento; serviços tipificados, regulações); a manutenção de serviços e de expansões que enfrentem desproteções, violações e desigualdades. Evidentemente, tais defesas estão inscritas nas lutas mais gerais por direitos e democracia no Brasil, por uma Seguridade Social universal e pública, por sistemas estatais, pela revogação de reformas e medidas que reduzem direitos e políticas sociais. É preciso reconhecer que o SUAS está em risco, que existem projetos em disputa e exatamente por isso nossa luta coletiva é necessária (SILVEIRA, 2017).

Temos denunciado a redução de recursos para a manutenção dos serviços de Assistência Social nos municípios brasileiros, bem como seus impactos negativos em termos de direitos para a maioria da população. Atuamos de modo permanente junto ao Legislativo. Tivemos grande êxito em alguns momentos, como a importante recuperação de recursos ordinários em 2019; a mobilização de emendas parlamentares para 2020 e 2021; e a célere aprovação da PEC 383/17 na comissão, que precisa ser aprovada e sancionada pelo presidente, para garantirmos recursos mínimos para o SUAS.

É preciso reverter este cenário de desfinanciamento do SUAS e ao mesmo tempo integrar ações mais coletivas pela revogação da EC 95. Por isso, a importância da vinculação de recursos e a oportunidade da PEC 383/17, de autoria do deputado federal Danilo Cabral (PSB-PE), que preside a Frente Parlamentar em Defesa do SUAS, bem como de demais iniciativas populares e parlamentares que defendam o SUAS, os direitos.

O SUAS é uma conquista histórica do povo. Os recursos devem ser alocados de forma obrigatória e regular nas contas já instituídas para os blocos de financiamento, tendo como diretriz constitucional a descentralização político-administrativa. É um grande desperdício desconsiderar a institucionalidade do SUAS, diante do flagrante retorno da centralização em esfera federal e da descaracterização da Assistência Social como política de Estado.

O Suas requer compromisso com o povo brasileiro e protagonismo coletivo

As respostas do governo brasileiro à crise agravada pela pandemia não têm sido suficientes para atender às demandas sociais nos municípios. Temos reportado dificuldades, solicitado agendas integradas, apresentado propostas, para evitar ações incertas e pontuais, dificuldades no acesso por parte da população usuária do SUAS, a exemplo do Auxílio Emergencial e do Auxílio Brasil. Diante da grave crise, não cabe residualidade e incertezas. É preciso ampliar a cobertura da proteção social brasileira.

É papel do Estado erradicar a pobreza e reduzir desigualdades, conforme estabelece a Constituição nos objetivos fundamentais da República brasileira. Mas o caminho construído até agora, mesmo num cenário de pandemia, é de desfinanciamento das políticas sociais; de atraso, suspensão e redução dos valores do auxílio emergencial; redução e descontinuidade nos repasses; fragilização dos sistemas públicos; lentidão, falta de coordenação e integração interfederativa; desorganização das políticas sociais; reformas que reduzem direitos e provocam uma ruptura do pacto federativo.

Dentre as lições aprendidas na pandemia, destacam-se: não podemos renunciar a um sistema de proteção social universal, amplo, democrático; o SUS e as vacinas salvam vidas; a educação deve ser pública e de qualidade; o SUAS precisa ser fortalecido para proteger a população; é preciso retomar as demais políticas sociais, que integradas produzem bem-estar social nas cidades e promovem desenvolvimento humano.

O SUAS não parou apesar das adversidades. Estamos atuando nos municípios, adaptando ações, produzindo novas respostas para garantir a proteção social não contributiva para a população brasileira. As forças de resistência no SUAS não

aceitam o retorno e avanço do assistencialismo clientelista, de ações e programas pontuais e ineficiente.

Gestores/as comprometidos/as com o SUAS e os demais direitos sociais conquistados e da democracia em risco buscam materializar a agenda de construída coletivamente, especialmente na Conferência Nacional Democrática, realizada pela sociedade civil em 2019 diante da desresponsabilização do governo federal, com fortalecimento e ampliação de alianças produzidas na resistência coletiva. Neste contexto de tantos retrocessos, é fundamental pensar a Assistência Social do futuro, resistindo no presente, tendo como horizonte a retomada do pacto federativo e de reformas que efetivamente contribuam para a construção de um Brasil justo e igualitário.

Referências

- COLIN, Denise R. Arruda; JACCOUD, Luciana. “Assistência Social e construção do SUAS – balanço e perspectivas: o percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária”. In: *Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013.
- DIEESE. Boletim Emprego em pauta. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2020/boletimEmpregoEmPauta16.html>>. Acesso em: 09 mar. 2021.
- LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. “COVID-19 e Proteção Social: a contribuição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. In: *Capitalismo e a COVID-19: um debate urgente*, 2020. Disponível em: <http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2020/05/LIVRO.CapitalismoxCOVID19.pdf>.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 01 mar. 2021.
- DIEESE. *Boletim de Conjuntura: Brasil em crise. Qual será o futuro*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2020/boletimConjuntura023.html>>. Acesso em: 08 mar. 2021.
- NERI, M. “Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro”. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/COVID&Trabalho-Marcelo_Neri-FGV_Social.pdf. Acesso em: 07 ago. 2022.
- SILVEIRA, Jucimeri Isolda. “Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos”, *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n130/0101-6628-ssoc-130-0487.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.
- SILVEIRA, Jucimeri Isolda; COLIN, Denise. “A proteção Social não contribuiu no Brasil: processo histórico entre a residualidade e a universalidade”. In: COSTA, Lucia; DEL VALLE, Alejandro H. *A Seguridade Social no Brasil e na*

América Latina: os direitos sociais em tempos de ajustes fiscais. Guarapuava: Ed. Unicentro, 2017.

SILVEIRA, J. “Cenário de enfrentamento ao COVID-19: agenda dos direitos humanos e das políticas públicas em perspectiva decolonial”. In: *Capitalismo e a COVID-19: um debate urgente*, 2020. Disponível em: <http://abet-trabalho.org.br/wp-content/uploads/2020/05/LIVRO.CapitalismoxCOVID19.pdf>.

SPOSATI, Aldaíza *et al.* *A assistência social nas políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.* São Paulo: Cortez, 1992.



FUNDO PÚBLICO E SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL: O CASO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Jucimeri Isolda Silveira¹

Este texto foi construído a partir dos debates coletivos nas instâncias do Sistema Único de Assistência Social – Suas e dos debates formativos realizados pelo Instituto Lula: “O futuro da Assistência Social e a Assistência Social do futuro: contexto de crise e desafios pós-pandemia”. Com o objetivo de aprofundar os impactos da disputa política pelo fundo público e das implicações do Novo Regime Fiscal imposto, parte-se da concepção e de sistemas públicos estatais, cujas bases estruturantes preconizam a universalidade, a integralidade e a indivisibilidade dos direitos, sendo imprescindível o financiamento público.

A perspectiva ético-política que orienta a sistematização da reflexão e das lutas por financiamento público para o SUAS e demais sistemas públicos é a de superação dos padrões violadores de direitos; das opressões e das desigualdades, sobretudo étnico-racial, de gênero e social. Coloca-se como horizonte próximo, ainda, a

1. Doutora em Serviço Social pela PUCSP. Professora do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas e do Curso de Serviço Social da PUC-PR. Professora colaboradora do Doutorado em Humanidades de Moçambique. Assessora o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, o Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social e a Câmara Temática de Assistência Social do Consórcio Nordeste.

retomada do pacto federativo nas políticas sociais e a ampliação do Estado Democrático de Direito, em detrimento da programática ultraneoliberal que conforma um Estado gerencial, para os interesses do capitalismo financeirizado, e penal, na dimensão social, para a maioria da população. O que se preconiza no âmbito do projeto emancipatório, é a construção de políticas e reformas estruturantes, o que implica o forte protagonismo popular, a partir de uma direção social que efetivamente reverta a configuração atual do Estado brasileiro.

O debate sobre o fundo público e a sustentabilidade da proteção social, a partir da análise da realidade política e institucional do SUAS, demanda a apresentação de questões centrais sobre a configuração e os traços conjunturais do Estado brasileiro, bem como do cenário de retirada do financiamento, de ruptura do pacto federativo e de desorganização das bases estruturantes do financiamento do SUAS.

Desde a vigência da Emenda Constitucional (EC) 95/16, que estabelece o congelamento dos recursos para as políticas públicas por 20 anos, os municípios brasileiros vêm sofrendo os impactos e os efeitos do desfinanciamento da política de assistência social, o que compromete a capacidade de o Estado responder às necessidades sociais, tendo em vista as obrigações Constitucionais e as legislações sociais vigentes, além das demandas sociais e institucionais, especialmente do sistema de justiça brasileiro, considerando, por exemplo, as medidas protetivas e requisições por proteção de pessoas vulnerabilizadas e com direitos violados em decorrência de opressões, conflitos e desigualdades.

A partir da crítica às tendências, da apresentação de evidências e dados disseminados no Portal Assistência Social² nos municípios, com ênfase no cenário de crise social agravada pela pandemia e no desfinanciamento do SUAS, são abordados desafios centrais vocalizados por organizações, frentes, fóruns e demais sujeitos coletivos, o que permite apontar novos caminhos e fortalecer as lutas coletivas na direção de um SUAS fortalecido e sustentável financeiramente, integrado a um sistema amplo, universal, distributivo e democrático.

Estado e Política Social no contexto de crise: traços reacionários a serviço da agenda neoliberal

A partir de uma concepção crítica e decolonial em direitos humanos, é fundamental relacionar as desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero com os processos que reproduzem a colonialidade, que age nas instâncias do ser, do saber, do crer e do poder e, nessa lógica, conduz as estruturas e sistemas de poder, conforme aponta Quijano (2005). É evidente, nesse sentido, que o cenário atual explicita as duras consequências do modelo ultraneoliberal que se associa às políticas reacionárias, gerando o aprofundamento da questão social, engendrada nas determinações do

2. Disponível em: <http://assistenciasocialnosmunicipios.org/>.

padrão moderno-colonial-patriarcal, que ideologicamente contribui para a reprodução de desigualdades, opressões, preconceitos, discriminações e silenciamentos, afetando classes subalternizadas, povos originários, pessoas e populações consideradas desvirtuadas do padrão hegemônico.

Algumas evidências podem ser destacadas: políticas formatadas para o controle das famílias pobres, notadamente o Criança Feliz; a defesa de práticas de higiene social, com incentivo irrestrito às comunidades terapêuticas, centradas na lógica proibicionista e patologizante em detrimento da atenção psicossocial e comunitária; o desmonte da rede de saúde pública e de dispositivos como consultório de rua; a proposta de uma educação domiciliar ao tempo em que mais de 5 milhões de crianças estão fora da escola, o desmonte dos sistemas públicos; o decreto 9.759/19, que tem a finalidade de extinguir colegiados em âmbito federal, para desorganizar o Sistema de Participação; a edição da Portaria 457/2021, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com objetivo de modificar Política Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3); o fim do Programa Bolsa Família e a implantação do Auxílio Brasil, um programa provisório, com características de residualidade, fragmentação e meritocracia; desmonte dos sistemas públicos, entre outras evidências.

As decisões governamentais expressam uma concepção que encontra sintonia com o chamado darwinismo social, concepção que parte do pressuposto que os seres humanos são, por natureza, desiguais, e por conseguinte se diferenciam por aptidões que conformam assimetrias naturais entre seres superiores e inferiores, aptos e inaptos. Uma das consequências práticas é a naturalização e reprodução de uma sociedade hierarquizada, sendo que no topo da pirâmide social concentram-se justamente os mais aptos, aqueles que possuem o mérito de concentrar poder e prestígio. Em termos de políticas públicas a meritocracia passa a ser a plataforma política, o que reforça uma tendência de configuração de um Estado gerencial para o capital e penal para a população mais pobre³. É possível identificar tal concepção em políticas como o Auxílio Brasil, especialmente pelo reforço ao mérito individual.

É possível afirmar que a população que habita os territórios mais desiguais e precarizados vivencia as consequências do racismo estrutural, cultural e institucional. A conjuntura tem revelado uma realidade dramática, tendo em vista as “posturas conservadoras, reacionárias com traços fascistas”, contribuindo para o agravamento das “múltiplas formas de expressão da violência, do racismo, do machismo,

3. O darwinismo social pode ser compreendido como aplicação das chamadas leis da teoria da seleção natural de Darwin, a partir da mentoria de Spencer (1820-1903), que inclusive justificava a ausência do Estado na provisão de auxílios sociais e defendia a mortalidade precoce dos mais pobres. A crítica ao racismo científico é fundamental para compreender o contexto atual, sobretudo pela vinculação entre o ultraneoliberalismo e o conservadorismo com traços fascistas. O pacto global pelos direitos humanos em defesa dos direitos fundamentais e da democracia foi produzido justamente num contexto de enfrentamento dos ideais nazistas, do nazifascismo, considerando a defesa de uma pretensa “raça superior”, o que ensejou o extermínio de milhões de pessoas. Países considerados democráticos também adoraram práticas eugenistas, ainda que não seja possível comparações, tendo em vista as atrocidades do nazismo.

da misoginia, da xenofobia, da LGBTQIAfobia, do feminicídio, do extermínio da população jovem e periférica, indígena, do campo, em situação de rua”. O que se evidencia é “um ataque sistemático do Estado penal e da sociedade que reproduz o conservadorismo e as ideologias que elegem os inimigos e as vidas passíveis de eliminação”. Com isso, afirma-se que os territórios brasileiros sofrem as consequências do racismo de Estado que afeta os sujeitos sociais com direitos negados. “São territórios que particularizam desigualdades agravadas pelos efeitos da colonialidade, da acumulação da riqueza e poder, com consequente acesso desigual à renda, riqueza e bens produzidos socialmente” (SILVEIRA *et al.*, 2021, p. 12).

A análise das políticas governamentais em âmbito federal, permite identificar traços de perspectivas eugenistas, de visões racistas e antidemocráticas árias, que alimentam a chamada necropolítica, ou políticas de morte (MBEMBE, 2018). Não se trata de uma questão apenas ideológica ou de um projeto político em disputa. É mais do que isso. O que se identifica, no campo dos direitos humanos e das políticas sociais, é a retomada de propostas que se materializam em paradigmas segregadores, disciplinadores, em instituições que preservam seu papel colonizador de formas de ser, crer e pensar, tendência predominante na história das políticas sociais brasileira⁴.

Ao indivíduo, descaracterizado quanto às relações de classe, resta adaptar-se, diante do pressuposto da meritocracia e se esforçar. Assim, a diferenciação social é regida por oportunidades, vocação, dedicação e aptidão. O merecimento acaba sendo, na constituição da sociabilidade moderna, o recurso individual pelo poder e distinção social. É com base no princípio da meritocracia que as políticas sociais se estruturam e que o Estado burocrático/gerencial regula acessos e permanências no contexto social.

É justamente neste contexto que as políticas sociais setoriais e de defesa de direitos estão sendo desorganizadas e inviabilizadas, com mudanças de concepção e modo de gestão. Em detrimento da própria Constituição Federal de 1988, o sistema de proteção social brasileiro vem sendo sucateado, como parte de uma de uma racionalidade, que compõem uma governamentalidade que precisa ser explicitada e superada.

A partir de tais pressupostos teóricos e de evidências políticas e institucionais, é possível analisar os impactos destrutivos do novo marco fiscal e do desfinanciamento das políticas sociais setoriais e de defesa de direitos, com desmantelando do sistema de proteção social brasileiro arquitetado a partir de diretrizes constitucionais, como o pacto federativo cooperativo e a descentralização político administrativa.

4. Outro conceito fundamental para explicar parte da realidade vivida pela maioria da população, especialmente em territórios periféricos, e mais desiguais, é o estado de exceção. A formação de um “estado de emergência permanente tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos”, como afirma Agamben (2004, p. 13). O que se observa é a recorrência da adoção de formas institucionais de ataque e eliminação daqueles considerados inimigos, o que envolve os sujeitos inferiorizados socialmente.

Lógica de financiamento do Suas, ruptura do pacto federativo e “desfinanciamento”

A Assistência Social é um direito previsto na Constituição Federal de 1988, que deve se efetivar por meio de financiamento público, constitutivo do Orçamento da Seguridade Social, conforme o artigo 165, § 5º, inciso III, que por sua vez deveria ser elaborado “de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e assegurada a cada área a gestão de seus recursos”, como previsto no artigo n. 195, § 2º. O estabelecimento de um fundo público sustentável é, portanto, condição indispensável para o cumprimento dos objetivos constitucionais, da Seguridade Social, estruturante da proteção social mais ampla e composta pelo conjunto dos direitos, o que demanda a canalização de recursos próprios e exclusivos. No entanto, os direitos sociais e os objetivos constitucionais não estão sendo cumpridos, considerando o Novo Regime Fiscal – NRF, aprovado pela EC 95/16, que inviabiliza a regularidade e a sustentabilidade dos recursos para as políticas sociais ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por 20 anos, limitando-se à correção pela inflação.

O SUAS é disciplinado, legalmente, pela lógica do pacto federativo entre entes federados, que do ponto de vista orçamentário e financeiro se traduz nas responsabilidades, visando a prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, amparando-se no comando da própria Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/1993 – LOAS). Portanto, o direito à Assistência Social como proteção social não contributiva e distributiva, tem sido garantido por meio do reordenamento das prestações historicamente implementadas pelas estruturas político-administrativas anteriores ao ordenamento normativo-jurídico.

O processo de descentralização político-administrativa desenvolvido com a vigência da LOAS, atualizada com a Lei 12.435/2011, bem como pela base normativa instituída no SUAS, notadamente a Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS/2005, substituída pela Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS/2012, permitiu a criação de mecanismos para a regulação e nacionalização do direito à Assistência Social, o que implica, inevitavelmente, financiamento público permanente e progressivo, visando a universalidade do acesso aos direitos socioassistenciais.

Na primeira fase de implantação do SUAS foram adotados dispositivos de incentivos, como os chamados níveis de gestão (Inicial, Básica e Plena); e o repasse continuado fundo a fundo, a partir de requisitos básicos e elementares, como pessoal, equipamento estatal e cumprimento do artigo 30 da LOAS (Conselho, Plano e Fundo). O processo de regulação e implementação da Política Nacional de

Assistência Social – PNAS/04 e do SUAS, com os reordenamentos promovidos, explicita um esforço nacional para que a Assistência Social aplicasse de forma sustentável e contínua, seus recursos. Isso inclui a permanência de recursos da rede Serviços de Ação Continuada – SAC, remanescente da Legião Brasileira de Assistência – LBA.

Em 2009, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais definiu, organizou e detalhou todas as ofertas que são típicas e exclusivas da Assistência Social. Este documento conceitual transformado em regulação se torna, assim, a rota para a ordenação das ofertas do SUAS em nível nacional e organização da rede socioassistencial em âmbito local, já que orienta as regulações, as prestações diretas e os vínculos as entidades de assistência social e demais organizações.

No processo de implantação do SUAS os recursos relativos a serviços não tipificados foram reordenados e mantidos no Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, particularmente os recursos relativos ao custeio de creches, para a implantação de serviços socioassistenciais adequados às funções do SUAS. Do mesmo modo, os reordenamentos pactuados na proteção social especial foram acompanhados de incrementos no cofinanciamento, como a ampliação de valores para acolhimento de crianças e adolescentes, desencadeando pactuações dos entes federados, observando-se parâmetros como o Plano de Convivência Familiar e Comunitária, e de acolhimento para adultos e famílias.

Importante afirmar, nesse sentido, que a lógica de capacidade de atendimento instituída no SUAS visa responder às dinâmicas das vulnerabilidades e das violações de direitos da população que vivencia contextos desiguais e que produzem ou agravam as vulnerabilidades sociais, e que, portanto, tem direito aos serviços da Política de Assistência Social. Destaca-se, ainda, que no âmbito dos serviços de acolhimento, incentiva-se o retorno familiar de pessoas acolhidas com a máxima brevidade possível, como estabelece a legislação, considerando o abrigo como medida excepcional e provisória. Assim, ao contrário da lógica da *per capita*, garante-se a manutenção dos serviços considerando os custos fixos para as ofertas, independentemente do número de pessoas acolhidas, instituindo-se a lógica da capacidade de atendimento instalada. No caso de equipamentos públicos, o que se segue é a lógica de referenciamento de famílias e capacidade de atendimento.

Conforme estabelece a NOB/SUAS/2012, os entes federados são responsáveis pela definição conjunta de prioridades e metas que produzam efeitos na prevenção e no enfrentamento da pobreza, das desigualdades, das vulnerabilidades e dos riscos sociais. Os compromissos pactuados e a instituição de blocos de financiamento, à luz do II Plano Decenal de Assistência Social (2016/2026), visam a plena universalização do direito à assistência social. É preciso, nesse sentido, reafirmar a lógica de financiamento do SUAS, tendo como objetivo último a plena universalização da cobertura de serviços, o que supõe a pactuação da expansão qualificada, com base nos diagnósticos socioterritoriais apurados nacionalmente e apresentados nas instâncias do SUAS pela Secretaria Nacional de Assistência Social.

A previsão de estabelecimento de indicadores por parte do órgão gestor federal, conforme o artigo 27 da NOB/SUAS/2012, expressa a lógica instituída de organização das provisões, a partir de parâmetros nacionais, para a ampliação progressiva da cobertura num processo de planejamento e pactuação nacional entre os entes federados. Assim, a Norma Operacional aprimorou o conceito de níveis de gestão. Entretanto, o que deveria ter sido regulado é, justamente, a definição de parâmetros para os novos níveis de gestão, a partir da “apuração do Índice de Desenvolvimento do SUAS - ID SUAS, consoante ao estágio de organização do SUAS em âmbito local, estadual e distrital” (Art. 28). Estabelece, a Norma, que “o ID SUAS será composto por um conjunto de indicadores de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais apurados a partir do Censo SUAS, sistemas da Rede SUAS e outros sistemas do MDS”.

É fundamental avançar, considerando a legislação vigente, numa proposta de regulação dos níveis de gestão na perspectiva da “escala de aprimoramento, na qual a base representa os níveis iniciais de implantação do SUAS e o ápice corresponde aos seus níveis mais avançados, de acordo com as normativas em vigor” (Art. 29). Desde 2016 não se observa qualquer propositura que qualifique o SUAS a partir de parâmetros nacionais, mas sim um processo de adequação minimalista do SUAS ao recurso disponibilizado, a exemplo da Portaria 2.362/2019⁵, que tem provocado uma redução progressiva da rede protetiva da Assistência Social, além de desconsiderar dimensões fundamentais como as condições institucionais de prestação continuada e qualificada de serviços.

Os níveis de gestão possibilitam a organização de processos de gestão indutores da qualificação das ofertas, a partir do planejamento e da territorialização de serviços, conforme as demandas e os vazios protetivos identificados pela vigilância socioassistencial. Ao mesmo tempo, possibilitam mudanças de níveis que deveriam ocorrer “automaticamente na medida em que o ente federativo, quando da apuração anual do ID SUAS, demonstrar o alcance de estágio mais avançado ou o retrocesso a estágio anterior de organização do SUAS” (Art. 30). Tal previsão supõe expansão qualificada, seguindo “as prioridades e metas nacionais”, pactuadas a cada 4 (quatro) anos na CIT, conforme prevê o §1º do art. 23, com base nos indicadores apurados anualmente” (Art. 31).

O que se observa, no entanto, é uma alteração no regramento do financiamento do SUAS para o cumprimento de metas fiscais por parte do governo federal, subordinando, ainda mais, os direitos sociais às medidas de fiscais que penalizam a população, com efeitos de ampliação da desproteção social sem precedentes no país.

5. A Portaria do Ministério da Cidadania 2.362/2019 estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.362-de-20-de-dezembro-de-2019-234966986>.

O escopo da Assistência Social, como política de Seguridade Social, direito de cidadania e dever do Estado, impõe a necessidade de pacto federativo permanente que estabeleça o estágio de desenvolvimento do sistema estatal, para o planejamento do financiamento de serviços e ações, em resposta às demandas sociais, no ciclo da política pública, em cada esfera de governo. Ademais, o caráter protetivo universal estabelecido na PNAS/2004, incorporados na LOAS atualizada, enseja demandas permanentes e complexas, como a proteção social integral em casos de medidas protetivas. Assim, tendo em vista as previsões legais, com a redução progressiva da corresponsabilidade do ente União, os órgãos do sistema de justiça tendem a responsabilizar administrativamente e judicialmente os demais entes federados, quanto à responsabilidade de manutenção dos serviços para atender às demandas por proteção social, independentemente do pacto federativo. Do mesmo modo, a população não deixa de buscar os serviços nas localidades, especialmente diante da precarização das condições de vida e profunda crise que além de sanitária é social.

O estágio de desenvolvimento do SUAS demanda um estudo criterioso dos custos dos serviços de modo a fundamentar a ampliação de recursos em âmbito nacional. A proposta nivelar para “baixo” a sustentabilidade dos serviços gera insegurança nos gestores, compromete completamente o planejamento orçamentário do ciclo da política pública nas esferas subnacionais, já que os repasses, cada vez mais residuais, não são seguros e estáveis para os parâmetros de manutenção dos serviços já instalados. Compromete, ainda, a atuação da Assistência Social nos sistemas específicos e em políticas transversais, que se integram intersetorialmente, notadamente o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, tendo em vista a previsão de medidas protetivas relacionadas à proteção social no SUAS, como o acolhimento institucional.

Observa-se, ademais, uma descontinuidade na sistemática de planejamento baseado na hierarquização das ofertas, conforme as demandas territoriais. A partir da compreensão de que a responsabilidade na proposição do orçamento é do governo federal, bem como de implementação da legislação vigente, destaca-se a necessidade de iniciativas que busquem a recomposição orçamentária para, ao menos, manter o patamar atingido pelo SUAS antes da vigência da EC 95/16 e em conformidade às deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

A redução de recursos e as mudanças no regramento do SUAS, sobretudo do financiamento, além de descumprir a própria Constituição Federal de 1988, ocultam a descontinuidade nas bases estruturantes do próprio sistema, tão indispensável para a população brasileira. É responsabilidade da União, como esfera que coordena a política no Brasil, manter o SUAS enquanto sistema estatal, considerando os objetivos constitucionais. Para Silveira (2017), desde o golpe de 2016, a Assistência Social está em risco e segue sendo fragilizada, especialmente pela redução dos recursos como pode ser constatado na sequência.

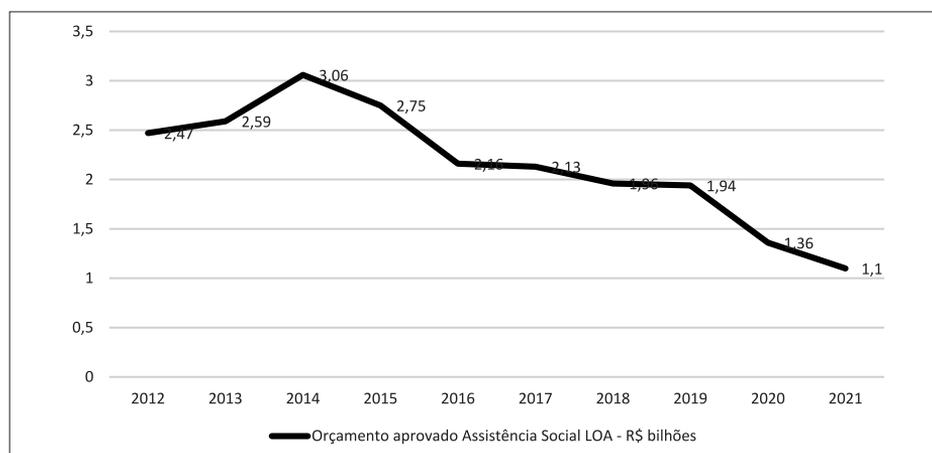
Redução de recursos ordinários mesmo no contexto de pandemia

A Assistência Social vem sofrendo com o desfinanciamento desde a vigência desde 2016, com a EC 95, mas mesmo diante de um contexto de pandemia os recursos ampliados pontualmente não foram significativos. Os 2,5 bilhões de reais de crédito extraordinário para atender demandas emergenciais na pandemia foram insuficientes diante das novas requisições e demandas posta para o SUAS. Ainda, tais recursos estão sendo executados como se ordinários fossem, na medida em que os gestores se encontram diante do desafio de manutenção das equipes, das unidades e do atendimento das demandas, intensificadas com a pandemia, e a redução dos valores repassados pelo governo federal, e a redução das parcelas e do orçamento ordinário demonstra esta decisão. A destinação de recursos, conforme a Lei 173, de 27 de maio de 2020, além de insuficiente, foi estabelecida para execuções sem diálogo interfederativo que considerasse as reais prioridades e urgências.

A situação central que demarca a escalada do desfinanciamento das políticas públicas é a EC 95/16, uma vez que possui efeito de sucateamento das políticas sociais e, portanto, atua contra o direito à assistência social, incluído entre os direitos sociais previstos na Carta Magna e por ela protegidos. Em decorrência disso, qualquer medida legislativa ou administrativa que venha a suprimir ou restringir a fruição desse direito, que se materializa em serviços e benefícios, é inconstitucional.

No gráfico a seguir é possível identificar a redução progressiva dos recursos ao longo dos exercícios financeiros de 2012 a 2020, com base nos valores aprovados pela Lei Orçamentária Anual.

Gráfico 1 - Orçamento LOA para assistência social - R\$ bilhões

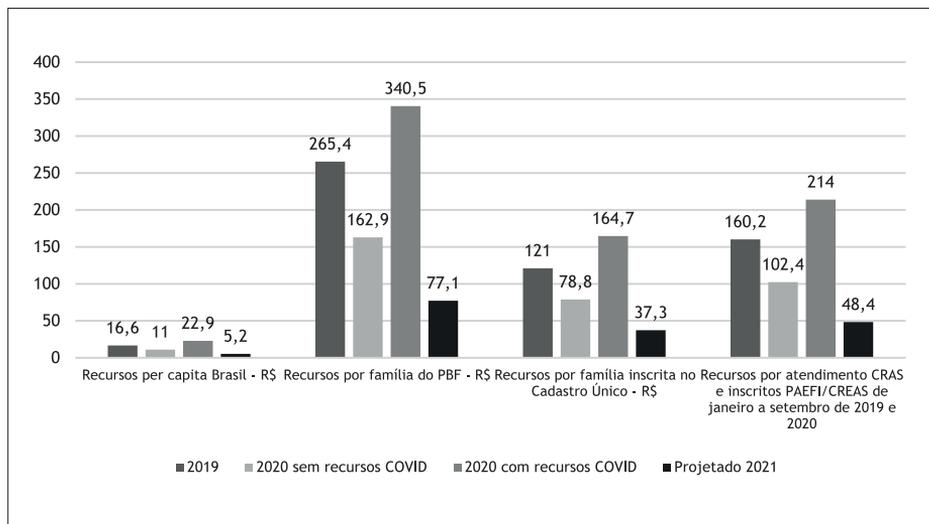


Fonte: Câmara Federal (2021).

Observa-se a queda dos recursos federais anuais a partir de 2014, ano de pico do orçamento aprovado na Proposta de Lei Orçamentária Anula - PLOA para a Assistência Social. A queda é especialmente acentuada a partir de 2019 e persiste mesmo em anos de crise sanitária e social, como 2020 e 2021. O orçamento aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social para o exercício de 2021, destinado ao custeio dos serviços e ações socioassistenciais, totaliza 2,6 bilhões de reais, mas teve uma aprovação de 1,1 bilhão de reais. A PLOA 2021 apresenta uma redução nas despesas discricionárias em torno de 59,3%.

De modo a melhor entender essa dinâmica, o gráfico 2 traz os recursos da política em termos *per capita* a partir de diversos recortes. Ela considera os recursos totais de 2019, os recursos de 2020 excluindo os recursos extraordinários para o enfrentamento da COVID-19, os recursos de 2020 totais ordinários e extraordinários e os valores de acordo com o orçamento aprovado de 2021 de 1,1 bilhão de reais. Os grupos populacionais comparados são a população total brasileira no ano considerado, o valor por família inserida no Programa Bolsa Família e por família inscrita no Cadastro Único, entendidas como famílias em situação de vulnerabilidade no país e que em geral demandam mais do SUAS e, por fim, o valor por atendimento realizado nos CRAS e o número de pessoas em acompanhamento nos CREAS de todo o país entre janeiro de setembro de 2019 e 2020, que são os períodos com dados completos, para o cálculo do ano de 2021, se projetou o mesmo valor do ano de 2020.

Gráfico 2 - Recursos transferidos per capita em 2019, 2020 e 2021 - R\$



Fonte: Portal Assistência Social nos Municípios, Ministério da Cidadania (2021)

Observa-se uma queda nos recursos *per capita* de 2020 se desconsiderar os recursos extraordinários de enfrentamento da COVID-19, o que representa um desfinanciamento da política, já que se tratava de um contexto de crise nacional. Considerando os recursos extraordinários, os valores *per capita* dobram e são superiores aos recursos dos outros anos, o que não representa uma melhoria na cobertura e financiamento da política em si, mas um aumento na sua demanda dado a grave crise sanitária, econômica e social. Os valores de 2021 projetados são muito inferiores aos valores *per capita* de 2019 e 2020, com ou sem os recursos extraordinários, o que representa um desfinanciamento da política, já que demanda nos serviços instalados não só permanece como aumentou. Os valores *per capita* de 2021 representam menos da metade dos valores *per capita* de 2019 e 2020, sem contar com recursos da COVID-19.

Chama a atenção que os valores são relativamente baixos ao longo de todo o período. Considerando os valores de 2019, último ano sem influência da crise sanitária, o governo federal repassava apenas R\$ 16,60 por pessoa no país, considerando que o PIB *per capita* brasileiro em 2019 era de R\$ 34.533,00. Esse valor representa menos de um a cada dois mil reais gerados no país, isso contando todos os blocos de financiamento. Esse valor cai para R\$ 11,00 em 2020, quando não se engloba os recursos extraordinários para a COVID, ou seja, em ambiente de crise crescente, os recursos diminuem para menos de R\$ 1 por habitante do país por mês. Mais alarmante ainda, esse valor cai para R\$ 5,2 em 2021, considerando o período de análise.

Considerando as populações de menor renda no país, o valor em 2019 era de apenas R\$ 265,4 por família inserida no Bolsa Família R\$ 121 por família inscrita no Cadastro Único). O valor por família do PBF era equivalente a R\$ 22,1 mensais e R\$ 10 por família do Cadastro Único, tendo em vista que as famílias contêm geralmente dois ou mais indivíduos, o valor destinado por pessoa é ainda menor, na casa das unidades de reais por mês. Esses valores caem acentuadamente em 2020 devido à diminuição nos recursos e pelo aumento no número de inscritos no PBF e Cadastro Único devido ao aprofundamento da crise. Em 2020, foram destinados R\$ 162,9 por família inserida no PBF e R\$ 78,8 por família inserida no Cadastro Único. Essa valores já baixos caem para quase um quarto do valor de 2019 em 2021. Os valores por indivíduos em situação de maior vulnerabilidade para a pobreza, já na casa das unidades de reais por mês, deverão cair 75%, isso tudo em um ambiente de continuação da crise sanitária e por consequência econômica e social e a descontinuidade e retomada tardia e com menor valor do auxílio emergencial.

Estudos comprovam a queda expressiva nos restos a pagar aos municípios em todos os estados, acompanhando a tendência nacional de redução dos restos a pagar em 2020. A tabela 4, por sua vez, mostra a variação nos recursos ordinários gerados e pagos no mesmo ano de um ano para o outro. Representa, assim, o aporte ou redução nos recursos ordinários para cada estado, não os valores absolutos repassados, mas sua variação. Os valores excluem os restos a pagar de anos anteriores e recursos extraordinários.

Tabela 1 - Variação de um ano para o outro nos recursos ordinários gerados e pagos no mesmo ano (R\$)

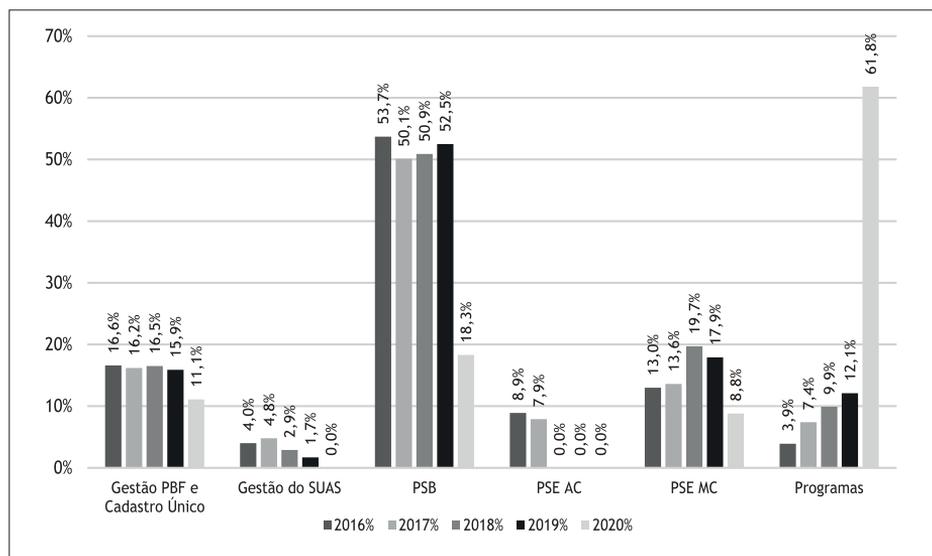
ESTADO	Variação 2017	Variação 2018	Variação 2019	Variação 2020
Acre	3.386.991	1.724.451	-1.273.471	-2.728.801
Alagoas	21.389.283	-411.983	3.243.562	-12.875.221
Amapá	1.612.190	2.297.276	-436.597	1.627.937
Amazonas	15.680.143	-3.880.597	5.550.716	-11.644.484
Bahia	63.066.844	1.018.782	13.764.963	-54.745.773
Ceará	42.097.822	-3.610.648	-4.563.313	-19.599.711
Espírito Santo	9.220.934	-219.539	8.307.526	3.782.921
Goiás	25.700.826	-4.770.332	6.725.886	-12.276.689
Maranhão	35.823.925	14.384.786	-16.837.225	-28.337.071
Mato Grosso	13.946.659	-4.203.396	4.264.981	-13.339.179
Mato Grosso do Sul	13.019.665	-8.287.780	9.530.490	-6.782.383
Minas Gerais	72.497.222	-15.023.404	48.738.632	-44.634.129
Pará	29.967.090	8.491.685	6.166.857	-32.457.975
Paraíba	29.181.075	3.330.679	7.899.264	-24.634.545
Paraná	29.830.043	-9.348.259	24.876.544	-7.065.134
Pernambuco	39.874.038	-46.665	6.878.269	-46.046.035
Piauí	25.234.981	9.999.211	327.808	-31.822.686
Rio de Janeiro	39.762.835	-8.634.879	13.390.238	-14.786.219
Rio Grande do Norte	21.787.947	-447.752	5.651.990	-18.728.301
Rio Grande do Sul	30.241.767	-7.416.567	16.953.317	-16.155.018
Rondônia	4.365.785	-856.628	2.819.094	1.116.777
Roraima	2.372.800	282.391	-303.377	-1.285.844
Santa Catarina	15.437.212	-5.909.138	8.910.673	-6.101.332
São Paulo	96.437.650	-51.694.979	145.894.147	-120.691.048
Sergipe	13.647.220	-285.000	1.343.842	-9.771.703
Tocantins	7.966.062	683.110	1.244.741	-9.563.976

Fonte: Portal Assistência Social nos Municípios, Ministério da Cidadania (2021)

Nota-se quedas consideráveis nos recursos repassados para a maioria dos estados em 2018, considerando que não há grandes mudanças nas regras de repasse, o valor dos repasses deveria se manter o mesmo ou aumentar no tempo para que não houvesse queda na cobertura. Os valores em vermelho são quase como “dívidas” em um ano em relação ao que deveria ser pago, estipulado conforme valores de anos anteriores. Em 2018, diversos estados tiveram queda nos recursos.

Outra tendência a ser demarcada é o aumento abrupto e significativo de recursos no bloco Programas e a queda na participação dos outros blocos, quando antes havia domínio do bloco da Proteção Social Básica que cofinancia os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, com cerca de metade dos recursos.

Gráfico 3 - Proporção do recurso anual por bloco



Fonte: Portal Assistência Social nos Municípios, Ministério da Cidadania (2021).

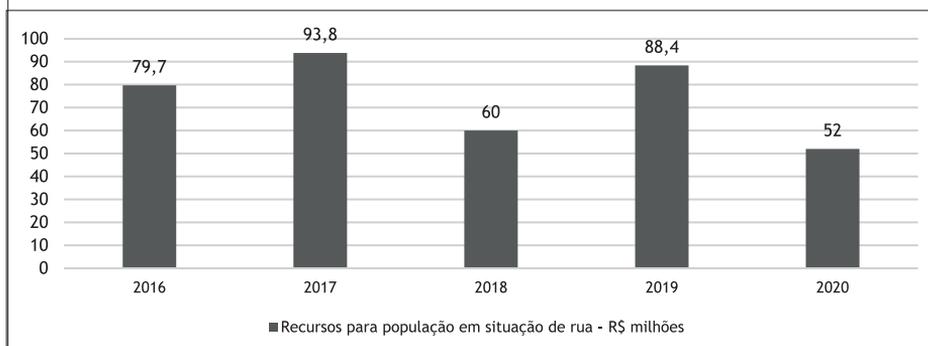
O bloco do Programa Bolsa Família e Cadastro Único tem queda nos recursos em 2018, uma recuperação mais que proporcional em 2019 dos recursos e uma nova queda moderada em 2020. Já o bloco da Gestão do SUAS sofria de um esvaziamento desde 2017, com quedas expressivas em 2018 e 2019 e zeramento dos recursos em 2020. O bloco da Proteção Social Básica teve aumentos moderados de recursos entre 2017 e 2019, mas foi o que sofreu o maior golpe nos recursos em 2020, 86,2% da queda nos recursos ordinários sem restos a pagar de anos anteriores em 2020 ocorreu nesse bloco. O bloco de Proteção Social Especial de Alta Complexidade teve aumento em 2017 e foi descontinuado em 2018, sendo integrado ao de Média Complexidade. O bloco de Proteção Social Especial de Média Complexidade passou por aumentos consideráveis entre 2017 e 2019, porém sofreu queda moderada em 2020 (73,5 milhões de reais), esse bloco, junto ao de Proteção Social Básica, concentraram as perdas de recursos de 2020. Por fim, os programas sofreram aumentos ao longo de todo o período, inclusive é o único que recebeu aumento de recursos em 2020, isso considerando que recursos extraordinários já foram descontados. Esse bloco assumiu, ao menos em 2020, o papel e importância dos blocos de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, porém o aumento

dos recursos em programas foi bem menor que o quedas nos recursos nesses blocos. A conclusão é de que houve um desfinanciamento significativo do SUAS em 2020 e uma mudança do perfil dos blocos em direção aos programas. O gráfico 7 mostra os dados da tabela 1 em forma gráfica.

Antecipa-se, desse modo, um cenário ainda mais dramático para a manutenção do SUAS, tendo em vista a ausência de recursos extraordinários e da garantia dos ordinários.

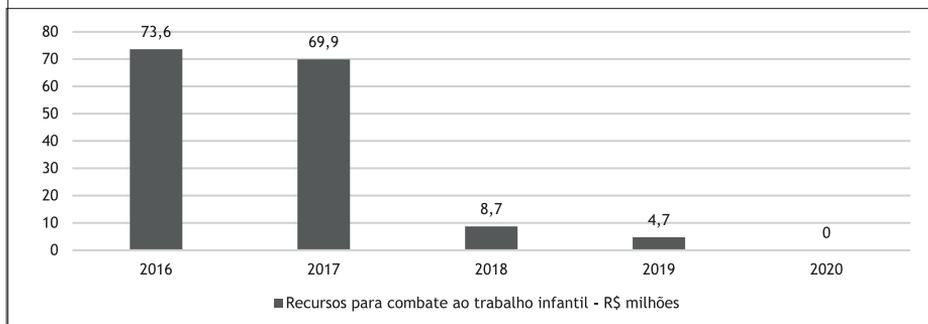
Para ilustrar o significado da redução de recursos, foram selecionadas duas representações gráficas: redução progressiva de recursos destinados à população em situação de rua das Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – AEPETI.

Gráfico 4 - Recursos para população em situação de rua - R\$ milhões



Fonte: Portal Assistência Social nos Municípios, Ministério da Cidadania (2021).

Gráfico 5 - Recursos para combate ao trabalho infantil - R\$ milhões



Fonte: Portal Assistência Social nos Municípios, Ministério da Cidadania (2021).

A análise comparada entre os recursos aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social e o orçamento autorizado pelo governo federal para o exercício

de 2021 permite as seguintes constatações: redução de 2,6 bilhões de reais para 1,1 bilhão; redução de mais de 1,1 milhão de reais na proteção social básica; redução de mais de 555 milhões de reais na proteção social básica; redução de mais de 6,97 bilhões de reais para o Benefício de Prestação Continuada. Em 2022 a tendência de redução dos blocos também no orçamento se confirma: redução de 1,6 bilhão de reais, com maior redução na proteção social básica (1,05 bilhão de reais) e não Proteção Social Especial (484 milhões de reais).

Tabela 2: Orçamento da Assistência Social - 2022

AÇÃO	ESTIMADO-2022	Vlr. PLOA-2022	Diferença estimada
Benef. BPC/RMV à Pes. Idosa	31.520.002.441	32.137.551.514	-617.549.073
Benef. BPC/RMV à Pes. c/Def	39.326.845.087	39.703.498.714	-376.653.627
<i>Sub-total (A)</i>	<i>70.846.847.528</i>	<i>71.841.050.228</i>	<i>-994.202.700</i>
Serv Proc Dados – PBC/RMV	49.664.730	49.000.000	644.730
Aval Operac do BPC/RMV	42.735.020	9.238.980	33.496.040
Ações de Prot. Básica	1.697.769.200	638.522.040	1.057.217.160
Ações de Prot. Especial	811.592.816	327.000.000	484.592.816
Estrut Rede do SUAS	1.720.000	1.720.000	0
Org, Gest e Vig Soc – SUAS	120.000.000	50.000.000	70.000.000
<i>Sub-total (B)</i>	<i>2.721.461.766</i>	<i>1.075.511.050</i>	<i>1.645950.746</i>
FNAS (A+B)	73.568.309.294	72.916.561.248	651.748.046
Org, Gest e Vig. Soc – SUAS	19.260.520	18.132.772	1.127.748
Funcionamento CNAS	3.825.747	3.825.747	0
<i>Sub-total (Direta)</i>	<i>23.086.267</i>	<i>21.958.519</i>	<i>1.127.748</i>
Totais	73.591.395.561	72.938.519.767	625.875.794

Fonte: Conselho Nacional de Assistência Social, 2022.

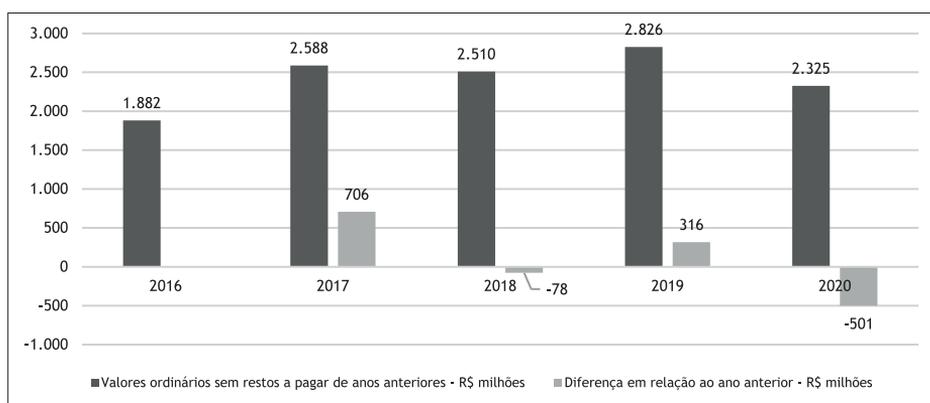
Não foram feitas previsões de recursos nos respectivos Projeto de Lei Orçamentária Anual, em 2021 e 2022, para o enfrentamento da pandemia. Os recursos recebidos pelos municípios em 2020 foram extraordinários e são insuficientes para enfrentar as demandas agravadas pela crise que persiste. Agora, diante de tanta instabilidade, municípios buscam reprogramar seus recursos, buscando maior sustentabilidade.

O SUAS passou, portanto, de um patamar de mais 3,6 bilhões de reais (2014) de recursos voltados ao cofinanciamento de ações e serviços para pouco mais de 1,0 bilhão de reais, com redução especialmente para a proteção social básica e especial, inviabilizando ou fragilizando a provisão da proteção social nos municípios.

No que se refere à execução financeira, os dados apontam para uma queda expressiva de repasses federais para manter o SUAS em 2020, totalizando mais de 500 milhões de reais. Essa queda em 2020 foi devida, em grande parte, à Portaria

2.362/19, que resultou em redução nos valores repassados aos municípios e estados. Caso não tivesse ocorrido essa redução em 2019, o valor ordinário de 2020, que desconsidera os repasses extraordinários para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, teria sido o mesmo valor de 2019, ou seja, deveria pelo menos manter a estabilidade nos recursos, em consonância com os planejamentos locais e as pactuações produzidas no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite. Destaca-se, nesse sentido, que em 2020, ano de pandemia, ocorreu um déficit de 501 milhões de reais. Em 2021 os valores devidos aos municípios superaram os 500 milhões. Em realidade, vem comprometendo a sustentabilidade do SUAS.

Gráfico 6 - Valores ordinários transferidos no mesmo ano e variação no volume de recursos



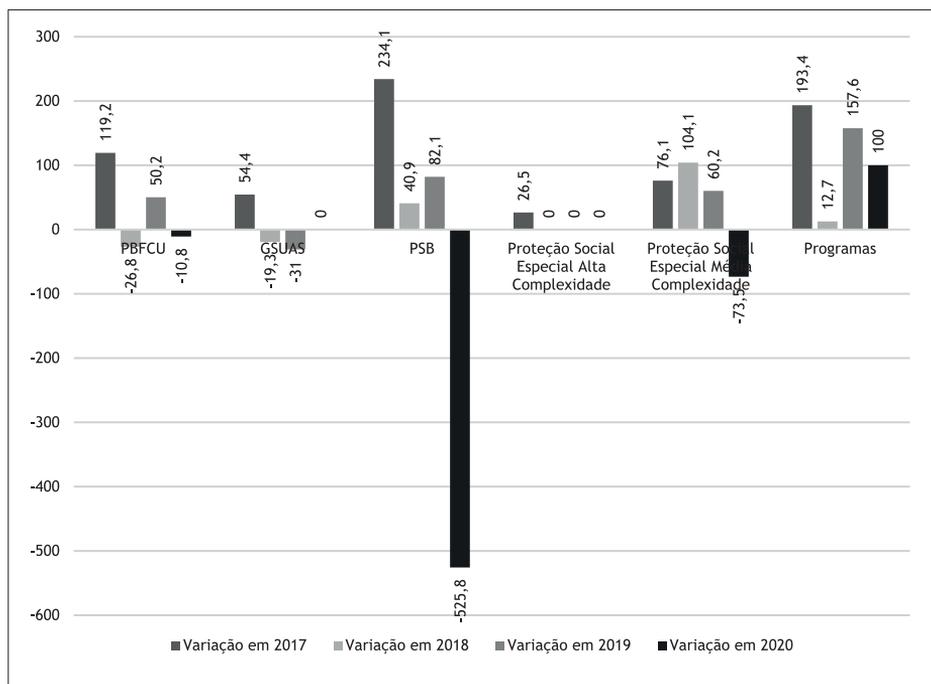
Fonte: Portal Assistência Social nos Municípios, com base em MC, 2021.

No gráfico que segue é possível identificar a variação de recursos ordinários, entre um exercício e outro, de modo mais detalhado. Existe de fato, como observado acima, uma defasagem que afeta a sustentabilidade do SUAS no Brasil. Sem considerar os restos a pagar, é possível conformar que existe uma queda expressiva nos repasses federais para manter o SUAS em 2020, totalizando mais de 501 milhões de reais. Essa queda em 2020 foi devida, em grande parte, à Portaria 2.362/19.

A política de Assistência Social, sem considerar os benefícios de renda e emergenciais, voltou para o patamar da década de 1990, já que reduziu de R\$ 3,1 bilhões (2014) para R\$ 1 bilhão apenas (2021). Para o exercício de 2023 a situação se tornou ainda mais dramática do ponto de vista orçamentário, de modo a inviabilizar o SUAS. Uma comparação entre a Lei Orçamentária Anual de 2022 e a Proposta de Lei Orçamentária Anual para 2023, permite constatar: redução de R\$ 638 milhões para 31 mi na Proteção Social Básica; redução de R\$ 327 milhões para R\$ 16 mi, na Proteção Social Especial; redução de R\$ 1.5 bilhões para R\$ 50 mi, na Estruturação da Rede de Serviços; ausência de recursos para os programas AEPETI (Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e ACESSUAS (Programa de Promo-

ção do Acesso ao Mundo do Trabalho). Portanto, o governo Bolsonaro praticamente zerou os recursos para serviços e ações, A recuperação dos recursos orçamentários nos 100 primeiros dias do governo Lula fez parte das emergências orçamentárias, bem como a retomada do repasse regular e automático e do pacto federativo.

Gráfico 7 - Variação nos recursos ordinários e gerados e pagos no mesmo ano - R\$ milhões



Fonte: Portal Assistência Social nos Municípios.

Antecipa-se, desse modo, um cenário ainda mais dramático para a sustentabilidade do SUAS, conformando um cenário de redução de recursos e de subfinanciamento diante do aumento exponencial das demandas por proteção social nas cidades, especialmente pelo agravamento da desigualdade, pobreza e fome que atinge justamente a população atendida prioritariamente no SUAS.

Caminhos para garantir um orçamento público sustentável para o Suas

A Frente Nacional em Defesa do Sistema Único de Assistência Social e da Seguridade Social agrega diversas organizações da Assistência Social que têm construído

a resistência. A Frente compõe a Coalizão Direitos Valem Mais – CDVM, que agrega mais de 200 entidades e tem protagonizado a defesa do fundo público para a efetivação dos direitos. Desde a sua criação tem sido priorizada a agenda de defesa de medidas revogatórias do teto dos gastos. Nesse sentido, foi proposto o Piso Emergencial para Serviços Essenciais por meio de Nota Técnica debatida com diversos setores e, especialmente, com o legislativo federal⁶.

A CDVM produziu, ainda, uma segunda Nota Técnica e um conjunto de propostas de emendas. Um dos objetivos é denunciar a inadequação da Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o enfrentamento dos efeitos da maior crise humanitária sofrida pelo país nas últimas décadas; a valorização imoral de despesas militares; e a tramitação autoritária e aligeirada da PLDO 2022 no Congresso Nacional, que inviabiliza a transparência pública, a participação e a escuta qualificada da sociedade civil em momento tão dramático e marcado por denúncias sobre a construção e implementação do Orçamento 2021⁷. O que se objetiva, ainda, é fortalecer os instrumentos orçamentários como meio estratégico para enfrentar as consequências da pandemia, mediante o estabelecimento do piso emergencial para Serviços Sociais Básicos, e implantação da renda básica conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento do Mandado de Injunção 7.300/21. Em ação recente, a Coalizão ingressou pedido de *impeachment* contra o ministro Paulo Guedes. A denúncia se baseia num conjunto de teses que demonstram que as políticas do governo federal, lideradas pelo ministro na gestão da política econômica, se caracterizam como crime de responsabilidade⁸.

No que se refere ao Piso Emergencial, o que se busca é a interrupção do desfinanciamento e garantia de condições políticas e institucionais para a sustentabilidade a ampliação do Sistema Único de Saúde, da Educação, do Sistema Único de Saúde, do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, tendo em vista os avanços e patamares atingidos e os desafios produzidos na pandemia.

As agendas e ações em defesa dos direitos humanos e das políticas sociais apontam para o pleno funcionamento das suas instâncias, o restabelecimento de suas bases estruturantes (comando único, financiamento público, repasse automático e regular fundo a fundo; pactuações e expansão qualificada; instâncias em pleno funcionamento; serviços territorializados, regulações); a manutenção de serviços e expansões que enfrentem desproteções, violações e desigualdade; a integralidade dos direitos e da proteção social; a revogação de contrarreformas e a implantação de reformas que efetivamente reduzam desigualdades, como uma reforma tributária

6. Cf. https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTATECNICA_DVM_LOAL-DOPEC188.pdf.pdf.

7. Cf. https://direitosvalemmais.org.br/wp-content/uploads/2021/07/2021_DVM_NotaTecnica_LDO2022emRisco_FINAL.pdf.

8. Cf. <https://direitosvalemmais.org.br/2021/10/07/coalizao-direitos-valem-mais-entra-com-pedido-de-impeachment-de-paulo-guedes-no-supremo-tribunal-federal/>.

justa e solidária, com taxaço de fortunas; reforma urbana, agrária, na educaço, entre outras pautas centrais em defesa dos direitos, da democracia e da vida.

A partir deste contexto mais amplo, as organizaço de Assistêcia Social têm defendido a garantia de um orçoamento permanente para o SUAS, que deve ser fortalecido para atender às demandas agravadas pela atual crise. Defende-se, sobretudo, uma resposta urgente do Legislativo federal para a garantia da proteço social à populaço em situaço de pobreza e demais violaço de direitos. Nesse sentido, a vinculaço de recursos se mostra urgente, mesmo num contexto de congelamento de recursos. A Proposta de Emenda Constitucional 383/17⁹ tem sido objeto de discussões e coalizões para sua imediata aprovaço. Entretanto, a manutenço do conjunto das normas fiscais vigentes no Brasil é inviável, tanto do ponto de vista político-institucional, quanto econômico, social e ambiental.

É preciso, nesse sentido, revogar a EC 95/16, considerada por especialistas da Organizaço das Naço Unidas a medida econômica mais drástica contra direitos sociais do mundo. O teto dos gastos está inviabilizando o SUAS e os demais sistemas públicos. O Teto de Gastos reduziu de forma significativa a capacidade de o Estado brasileiro efetivar direitos, proteger a populaço na pandemia e defender o meio ambiente. É fundamental estabelecer os planejamentos orçoamentários e as execuço financeiras, conforme previsto no art. 165 da Constituiço Federal, com garantia da implementaço dos planejamentos setoriais estabelecidos por lei, com base em diagnósticos e planejamentos, com respeito aos princípios democráticos. É indispensável, assim, garantir um orçoamento próprio para a Seguridade Social, de modo a cumprir com as previsões constitucionais.

Além de medidas revogatórias da EC 95 e de estratégias conjunturais como a definiço de um piso emergencial para serviços essenciais, destacam-se outras pautas centrais no enfrentamento da pandemia, como uma reforma tributária justa e solidária; a instituiço de uma renda básica, nos termos do Mandado de Injunço 7.300/21¹⁰; a suspensão de mandados de reintegraço de posse; medidas urgentes para a proteço das populaçoes mais vulnerabilizadas; a retomada da reforma agrária; implantaço de uma reforma urbana; demarcaço de áreas indígenas, de quilombolas e de povos tradicionais; a disponibilizaço de água em assentamentos e ocupaçoes, assim como demais insumos para prevenço do contágio; proteço especial aos defensores de direitos humanos; efetiva transparência e participaço.

Considerando as barreiras enfrentadas pela populaço usuária para acessar o Auxílio Emergencial, como acesso a *smartphone* e falta de acesso no âmbito dos serviços, considerando a centralizaço no governo federal, foram realizadas diversas

9. A PEC 383/17, de autoria do deputado Danilo Cabral (PSB/PE) e outros, altera a Constituiço Federal para garantir recursos mínimos para o financiamento do Sistema Único de Assistêcia Social (SUAS). A PEC tramita na Câmara Federal e aguarda votaço do plenário.

10. Cf. <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1267966151/mandado-de-injuncao-mi-7300-df-0089397-8320201000000/inteiro-teor-1267966159>.

ações junto à Defensoria Pública da União e o Legislativo federal. A inclusão da previsão de uma renda básica na Constituição é resultado de mobilização social, de incidência política, comprovando que o Estado é um espaço em disputa, o que pode resultar em avanços como a constitucionalização do direito à renda básica¹¹.

Retomar o direito a assistência social no campo da Seguridade Social a partir de um projeto democrático e popular implica, essencialmente, universalizar o acesso da população aos direitos socioassistenciais e enfrentar as desigualdades; fortalecer a integralidade da proteção na relação entre serviços e benefícios e na atuação intersetorial com as demais políticas públicas; manter a vinculação do Benefício de Prestação Continuada ao salário mínimo, além de adotar mecanismos para sua plena universalização e expansão nos critérios; garantir a segurança de renda como estratégia central no enfrentamento à pobreza, o que implica uma renda básica que aprimore os instrumentos de governança experimentados, amplie cobertura e valores, na perspectiva da dignidade humana, visando a eliminação da pobreza, do trabalho infantil, da fome; efetivar os benefícios eventuais, fortalecendo sua regulação e ampliando provisões. Mas nenhum dos avanços listados vão ocorrer sem financiamento público e efetivo controle democrático.

É preciso retomar o fortalecimento do SUAS, restabelecer o pacto federativo, quanto às pactuações, para expansão de serviços, implantação de novas metas e adesões, a partir das corresponsabilidades e consequentemente cofinanciamento regular e automático, que condiciona contrapartidas interfederativas.

A defesa de Sistema de Proteção Social universal e distributivo, passa pela defesa da vida, da ciência, do SUS, do SUAS, da seguridade social universal, de uma política econômica que gere trabalho decente; de reformas que efetivamente reduzam as desigualdades; de um Brasil com direitos efetivados, com justiça social e democracia.

Os movimentos sociais têm debatido a necessidade de um plano para o Brasil com garantia de direitos e construção de caminhos, conhecimentos e experiências a serem potencializadas neste momento crítico. São muitas as respostas solidárias que potencializam as políticas públicas e buscam novas possibilidades, inclusive no acesso ao fundo público. É preciso fortalecer projetos emancipatórios, uma nova economia, na direção de uma sociedade socialmente justa, humanamente diversa, ambientalmente sustentável.

Para tanto é preciso um fundo público soberano. É preciso inverter a lógica deste Estado que é gerencial para os interesses do capitalismo moderno-colonial-patriarcal, o que implica o cumprimento constitucional de

11. Foi incluída a seguinte redação na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional 114/21, chamada PEC dos precatórios: “Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária”. Exclusivamente para o ano de 2022, será dispensada a observância das limitações legais quanto à criação de despesa permanente. Condições, normas de acesso e demais requisitos do programa, serão determinados por lei e regulamento até 31 de dezembro de 2022.

uma Seguridade Social com fundo próprio, o fim da DRU para fins de pagamento de dívida e das isenções relativas às contribuições sociais; a implantação de reformas estruturantes e de políticas afirmativas com potencial de acelerar a redução da desigualdade, com proteção social.

Considerações finais

A crítica aos efeitos do processo colonizador, da modernização conservadora e do avanço do conservadorismo nos marcos de um Estado racista e penal, particularmente diante da crise provocada pela COVID-19, é parte fundamental do processo de retomada das bases fundantes de um Estado Democrático de Direito, do pacto federativo e de um fundo público a serviços da efetivação dos direitos. É fundamental, nesse sentido, identificar nexos entre a programática neoliberal, num contexto de capitalismo financeirizado, de hegemonia do capital que rende juros, com a face do Estado racista que ao congelar os recursos para as políticas sociais ou dificultar acesso e execução financeira, viola os direitos humanos.

Dentre as bandeiras de luta e agendas em Direitos Humanos e Seguridade Social no enfrentamento da COVID-19, no caso brasileiro, é possível destacar a necessária revogação da EC 95/16, com efetiva ampliação dos recursos para as políticas sociais que compõem o sistema de proteção social brasileiro, para a garantia de uma Seguridade Social universal, democrática e integralizada, com enfrentamento das contrarreformas que aprofundam as desigualdades.

O enfrentamento da crise atual depende, inevitavelmente, do reposicionamento do papel do Estado na garantia da soberania, na direção de um desenvolvimento econômico e social que garanta direitos humanos; de medidas urgentes que assegurem políticas de atendimento da população, com cuidado, proteção, protagonismo e participação, o que requer a retomada da Seguridade Social pública, integrada com demais direitos e políticas sociais para a prestação de serviços e benefícios com qualidade e de modo universal. Significa, nesse sentido, a refundação e a descolonização do Estado, com a superação da programática neoliberal, de modo a inverter suas prioridades, o que supõe uma nova ética da coletividade, com defesa intransigente dos direitos humanos e da vida.

A crise pós-golpe de 2016 e a pandemia explicitam velhos e novos desafios a serem enfrentados. Ao mesmo tempo possibilita lições aprendidas coletivamente. A capacidade coletiva de esperar, de projetar no presente um outro futuro, de construir novas práxis, não está eliminada. Ao contrário! As forças sociais estão reagindo, construindo um novo caminho, um novo trajeto a partir do que foi historicamente acumulado, com crítica, capacidade inventiva; com fortalecimento das forças que desencadeiam processos transformadores de subjetividade políticas e de práxis, de modo a construir uma ética que defenda, de modo intransigente, os direitos e a vida acima de tudo, na direção da emancipação humana.

“As rosas da resistência nascem no asfalto. A gente recebe rosas, mas vamos estar com o punho cerrado falando de nossa existência contra os mandos e desmandos que afetam nossas vidas”. (Marielle Franco)

Referências

- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. Trad. de Renata Santini. São Paulo: n-1 edições, 2018.
- QUIJANO, Aníbal. “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. In: LANDER, E. (org.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2005. p. 227-277. Disponível em: <<http://www.sociologia.uff.br/wp-content/uploads2/2019/08/QUIJANO-An%C3%ADbal.-Colonialidade-do-poder-eurocentrismo-e-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- SILVEIRA, Jucimeri Isolda; NASCIMENTO, Sérgio Luiz; ZALAMBESSA, Simões. “Colonialidade e decolonialidade na crítica ao racismo e às violações: para refletir sobre os desafios educação em direitos humanos”. *Educ. rev.* 37, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.71306>. Acesso em: 07 ago. 2022.
- SILVEIRA, Jucimeri Isolda. “Assistência Social em Risco: conservadorismo e luta social por direito”. *Serv. Soc. Soc.* (130), 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.120>. Acesso em: 07 ago. 2022.



A RELAÇÃO DO SUAS COM O SISTEMA DE JUSTIÇA: UM DILEMA COM POTENCIALIDADES EM CONSTRUÇÃO

Denise Ratmann Arruda Colin¹

“Acreditamos saber que existe uma saída, mas não sabemos onde está. Não havendo ninguém do lado de fora que nos possa indicá-la, devemos procurá-la por nós mesmos. O que o labirinto ensina não é onde está a saída, mas quais são os caminhos que não levam a lugar algum.”

Norberto Bobbio

O presente artigo é fruto do ciclo de debates “o Futuro da Assistência Social”, promovido pelo Instituto Lula, por meio de *webconferências* ao longo de 2021, que ao identificar os desmontes sofridos pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS desde 2016 mobilizou um conjunto de atores, entidades e movimentos sociais para se debruçar, com um olhar histórico-crítico, sobre seus

1. Diretora do Departamento de Planejamento e Gestão da Subprocuradoria Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional do Ministério Público do Paraná. Professora do curso de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e pesquisadora do Núcleo de Direitos Humanos da PUCPR.

elementos constitutivos na perspectiva de resgatar as bases de sustentação enquanto sistema de proteção social não contributivo, de alargar as relações intersetoriais e interinstitucionais, e de avaliar a qualidade das ofertas públicas como forma de viabilizar respostas efetivas às demandas da população em situação de vulnerabilidade e risco social, alargadas pelo contexto de crise econômica, política e social vivenciada pelo Brasil, e que fora em muito potencializada pela crise epidemiológica desencadeada pela pandemia da COVID-19.

Dedicar um módulo para apreciar a relação do SUAS com o Sistema de Justiça tem se mostrado imprescindível por aspectos que à primeira vista parecem antagônicos, mas que ao fim e ao cabo demonstram estreita relação, carecendo de melhor intersecção para afirmar os fundamentos dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988 e dos objetivos da política de assistência social inscritos no art. 2º da LOAS. Se, por um lado, a conexão entre os sistemas por vezes tem se mostrado conturbada, apresentando inflexões das demandas sociojurídicas, por outro está imbuída de total sinergia, posto que ambos têm por finalidade precípua a defesa e a viabilização do acesso a direitos, de modo a primar pela equidade e pela justiça social, mas sem desconsiderar o contexto estrutural de desigualdades que marca a trajetória histórica instalada no Brasil.

O diálogo foi estruturado em duas dimensões: i. consolidação do enfoque da assistência social enquanto direito do cidadão e dever do Estado, fundamentado nos princípios constitucionais e no marco regulatório da política de assistência social; ii. sinalização de potencialidades para atuação articulada, com vistas a superar a dicotomia e incidir positivamente para reconstituição do Estado Social e Democrático de Direito, alinhado ao princípio da dignidade humana, e com participação cidadã.

A Assistência Social como direito social

Faz-se premente demarcar que o reconhecimento da assistência social enquanto direito social e política pública é bastante recente no Brasil, na medida em que somente foi incorporado na Constituição Federal de 1988, em seus arts. 6º, 203 e 204. Muito embora a organização de um conjunto de atenções voltadas à população “necessitada/vulnerável” sempre tenha comparecido na história da humanidade, de acordo com a conjuntura sofreu diferenciadas concepções e formas de prestação. Passou, então, da lógica da doutrina judaico-cristã, com foco na caridade e filantropia, para a requisição da presença estatal nas ofertas públicas, particularmente quando da introdução do modelo capitalista de produção na sociedade, que ao mesmo tempo estabeleceu nova relação entre capital e trabalho e desencadeou, como consequência, o agravamento das desigualdades sociais, cujo grau de complexidade evidenciou a incipiência das ações tradicionais, exigindo que o Estado contemporâneo adotasse medidas interventivas e regulatórias que viessem a minimizar e a remediar as expressões da questão social.

Só com a Constituição Federal de 1934 o Estado passa a admitir a existência de problemas sociais, lançando diretrizes no sentido de amparo aos desvalidos, à maternidade e à infância, mas pautado pela atuação no interior de seus aparelhos repressivos como disfunção pessoal dos indivíduos (SPOSATI *et al.*, 1992; RIZZINI & RIZZINI, 2004). E nos períodos de ditadura prevaleceu o modelo autoritário de gestão, com a concentração do poder estatal, a racionalização e a burocratização do aparelho administrativo, bem como a concentração da riqueza e o acirramento das desigualdades sociais, marcando um sistema de proteção social conservador e clientelista, baseado na denominada meritocracia.

A meritocracia é entendida como um sistema de gestão ou um modelo de premiação estruturado para promover a ascensão profissional ou social sob as bases dos méritos pessoais, cujo reconhecimento advém das capacidades individuais, demonstradas pelas competências, esforços, habilidades e compromissos, e pelo nível de formação e escolaridade alcançado, mas que se distancia do bem comum e reforça a culpabilização, a competição e a frustração dos indivíduos (SANDEL, 2020).

Mesmo com a promulgação da Constituição Federal em 1988, fruto da pressão social que incumbiu ao Estado a responsabilização pela oferta de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios, a ser prestado em parceria com as entidades e organizações de assistência social, permaneceram as divergências e as disputas de interesses entre o modelo de Estado neoliberal² e de Estado social³.

Sob a perspectiva do Estado social, os direitos sociais são oriundos de um constructo histórico, político e cultural pautado nas lutas sociais desencadeadas ao longo da sociedade contemporânea, constitutivos de um patamar de sociabilidade (COUTO, 2004). Tem por base o vetor axiológico da dignidade humana, enquanto qualidade intrínseca e inseparável a todo sujeito, que por esse valor inerente o faz titular de direitos a serem garantidos pelo Estado e respeitado pelos demais cidadãos, e proíbe a exposição a qualquer situação de cunho degradante e desumano (SARLET, 2001).

A ótica da proteção social não contributiva parte do pressuposto de que impeça um consenso societário acerca do princípio constitucional de dignidade da pessoa humana, de reciprocidade social e de prevalência do interesse coletivo. Presume a instituição de um patamar de civilidade assegurado pela responsabilidade da esfera pública na superação das desigualdades que conformam a organização da sociedade brasileira e que se manifestam em variadas dimensões em todo território nacional,

2. Tem por fundamento os princípios liberais remodelados pelas propostas dos economistas Friedrich Hayek, da Escola Austríaca, e de Milton Friedman, da Escola de Chicago. Tomou corpo na década de 1980, com o Consenso de Washington, por meio da adesão dos líderes dos EUA (Ronald Reagan) e do Reino Unido (Margaret Thatcher). No âmbito da política de assistência social é sustentado sob as bases da desconstrução das atribuições estatais na prestação e no financiamento, com estímulo à assimilação pela sociedade civil; na focalização do atendimento da população mais empobrecida; na individualização das atenções; no reforço da concepção de consumo, entre outros aspectos.

3. Estruturado na matriz sócio-histórica, visa a maximização do acesso a bens, serviços e riquezas socialmente produzidas.

como forma parcial de participar da reprodução social e do trabalho, produzidas na contradição entre as classes sociais.

Assim, o direito à assistência social se refere ao direito à prestação positiva do Estado, por meio da política de assistência social, materializada na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, portanto, um direito reclamável, o que implica na potencialidade jurídica e social de exigir sua efetivação, e na necessária disponibilização dos recursos humanos, materiais, físicos e financeiros com qualidade e na proporção demandada.

E, neste sentido, nos deparamos com o grande dilema que se desdobra em duas vertentes: i. a de concretizar a incorporação da exigibilidade dos direitos fundamentais no campo da gestão pública, considerando as diferentes teses jurídicas e políticas em concorrência, e que delineiam o papel do Estado; ii. a de transmutar a compreensão caritativa da assistência social para a lógica do direito. Há que se demarcar, na visão do Estado Social e Democrático de Direito, a convergência entre o cumprimento dos objetivos da política de assistência social (ofertar proteção social; viabilizar o acesso aos direitos socioassistenciais; e promover a vigilância socioassistencial), a implementação dos ditames constitucionais, a garantia dos direitos fundamentais tendo como referência a Declaração de Viena⁴, e o respeito ao fundamento da dignidade humana.

Quanto ao primeiro aspecto, importa esclarecer a classificação contemporânea adotada para os direitos fundamentais (BOBBIO, 2004) e que se encontra imbricada por enfoques diversos na sua aplicabilidade, tais como: i. de primeira geração (direitos individuais, civis e políticos), como o direito de propriedade e o direito eleitoral, dos quais tradicionalmente depreende-se que seriam destinados à proteção do indivíduo contra intervenções do Estado, ou seja, aqueles de cunho negativo, que exigem uma abstenção dos poderes públicos para sua concretização; de segunda geração (direitos sociais, econômicos e culturais), onde se situa a assistência social, e sobre os quais haveria necessariamente a prestação positiva do Estado; de terceira geração (direitos coletivos e difusos), que podem ou não contar com a prestação estatal.

Segundo estes parâmetros, a Corte alemã, na década de 1970, inovou sua doutrina constitucional com a teoria denominada “reserva do possível”, ao decidir pela razoabilidade da pretensão frente às necessidades da sociedade, mas não apontou, impreterivelmente, uma relação direta com as disponibilidades financeiras e materiais do Estado. Todavia, no Brasil, além deste entendimento ganhar forte adesão, houve um direcionamento de interpretação, que restou assimilada quase como verdade absoluta, a qual está focada na discricionariedade do Estado conforme as previsões orçamentárias, onde se passou a apregoar que pelo fato dos recursos públicos serem finitos, as demandas sociais, ainda que sob obrigatoriedade de atenção pelas

4. Durante a II Conferência Internacional de Direitos Humanos realizada em Viena, em 1993, foi legitimada a noção de indivisibilidade dos direitos humanos, ao reconhecer que neles estão englobados os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, de solidariedade, à paz e ao desenvolvimento.

políticas públicas, serão prestadas exatamente de acordo com o franqueamento das condições financeiras e materiais (SARLET, 2003).

Em contraposição, Holmes e Sunstein (2019), sustentam o argumento do “custo do direito”, e defendem a tese, com a qual concordo plenamente, de que o enfoque da reserva do possível mascara a preferência pelos ditames de um Estado liberal, que notabiliza o individualismo e a manutenção dos interesses da elite burguesa, em detrimento da efetivação dos direitos sociais, posto que para todas as gerações de direitos existe uma correspondência de investimentos públicos. Exemplo recente se apresenta no acompanhamento da votação do orçamento federal para 2022, no qual o Executivo e o Legislativo optaram por privilegiar a alocação das receitas para os fundos partidários, e para os gastos com segurança pública na defesa da propriedade, fazendo coro ao contingenciamento na área das políticas sociais instalado com a aprovação da PEC 95/16 e ao descofinanciamento imposto ao SUAS⁵, a despeito dos desafios impostos para a área pelo aumento das desproteções sociais causado em função das crises econômicas, políticas e sociais, e agora agravadas pela pandemia da COVID-19, que irão reclamar investimentos com maior envergadura de todos os entes federados.

As controvérsias acima descritas nos mobilizam para a demarcação e a defesa do sistema de proteção social não contributivo enquanto resposta efetiva às desigualdades estruturais impostas pelo modelo de desenvolvimento capitalista sob a nova roupagem neoliberal, cada vez mais financeirizado (DOWBOR, 2017) e fluido (BALMAN, 2001), de modo a reivindicar reforço na provisão e no cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Potencialidades para atuação integrada do Suas com o Sistema de Justiça

No tocante ao segundo aspecto, cabe ressaltar que a política de assistência social transitou do paradigma da caridade, do clientelismo e do assistencialismo para o viés do direito às seguranças socioassistenciais (renda, autonomia, acolhida, convívio ou vivência familiar e comunitária, apoio e auxílio, e atenção em situações de emergência e calamidade), desde a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica

5. “Em 2017 houve um déficit de 21,76%, em 2018 foi de 37,52%, em 2019 de 29,16% e em 2020, de 5,47%. As reduções orçamentárias dos últimos anos afetam diretamente os valores repassados para o aprimoramento da gestão e execução dos serviços, programas e projetos cofinanciados pela União e transferidos aos estados e municípios, bem como esse déficit prejudica diretamente o atendimento dos usuários da Assistência Social e dificulta a manutenção dos equipamentos e permanência dos trabalhadores no sistema” [...] “o CNAS aprovou a Resolução nº 12, de 27 de julho de 2020, com a Proposta Orçamentária para o ano de 2021 para a Assistência Social, mas manifesta sua preocupação com os valores constantes no PLOA 2021, onde apresenta uma redução nas despesas discricionárias de 59,34%, conforme anexo complementar, e coloca em alerta a população sobre os graves prejuízos que qualquer corte no investimento para Assistência Social poderão produzir, com impactos diretamente na ampliação da desigualdade social e no empobrecimento da população” (Nota de Manifestação do CNAS sobre o PLOA 2021).

de Assistência Social de 1993, e por meio de um arcabouço normativo consistente (PNAS/2004; NOBSUAS/2005 e 2012; NOB/RH/SUAS/2006; Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais/2009), acompanhado de um conjunto de prestações, com vistas a garantir a oferta de bens materiais, que viabilizam a sobrevivência, e de bens imateriais, culturais e simbólicos, para a inserção na vida social (JACCOUD, 2009; SPOSATI, 2009; YAZBEK, 2010). O propósito último é fortalecer a dimensão relacional e protetiva dos indivíduos e famílias, a convivência comunitária e a incidência política no território, com foco na primazia da responsabilidade estatal e segundo a diretriz de participação e controle social.

Mas tal conformação não é assim apreendida na íntegra por todos os sujeitos e instituições, e ao limitar a análise no tema abordado, ou seja, na relação do SUAS com o Sistema de Justiça, isso fica bastante evidenciado, até porque embora seja adotada a terminologia sistema, cada qual possui sua peculiaridade, apesar de ambos se dedicarem à defesa de direitos e ao acesso à justiça social. O SUAS se constitui por um sistema público, unificado, gratuito e universal para quem dele necessitar, com delimitação de suas atribuições, organização das ofertas por eixo de Proteção Social Básica e Especial, de média e alta complexidade, com profissionais habilitados, e com cofinanciamento regular para os serviços continuados, por meio de repasse automático do fundo público.

Por sua vez, o Sistema de Justiça se configura por órgãos independentes (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública), que tem em comum as prerrogativas de autonomia política, administrativa e funcional, mas que possuem atribuições distintas, previstas na Carta Magna de 1988. O Poder Judiciário representa o Estado na missão de aplicar as leis, vigiar sua execução e reparar violações às relações jurídicas, com vistas à resolução dos conflitos no âmbito judicial/processual, geralmente na esfera individual. Já o Ministério Público se caracteriza como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e opera tanto no atendimento de demandas individuais quanto coletivas, por meio de ações preventivas, punitivas e de fiscalização, na via extrajudicial e judicial, com foco no fomento à estruturação e ofertas de políticas públicas. E a Defensoria Pública também se conforma como instituição permanente e essencial à administração da Justiça, e realiza orientação jurídica, defesa e promoção de direitos, normalmente frente aos direitos individuais, de forma integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos financeiros, com a finalidade de assegurar o acesso do cidadão à Justiça.

Outra diferença remonta ao tratamento das áreas de intervenção, que no Sistema de Justiça ocorre de forma concomitante por segmentos (criança/adolescente; idoso; pessoa com deficiência; mulher etc.) e por atribuição setorial das políticas públicas (saúde; educação; assistência social; habitação; direitos humanos etc.), regido pela independência funcional nas decisões. Este fator, por vezes, repercute em posicionamentos distintos, ainda que adotados por membros do mesmo órgão; na

dificuldade de compreensão acerca da estrutura organizacional e da condução dos sistemas de políticas públicas, como por exemplo o Sistema Único de Saúde – SUS e o SUAS; no distanciamento da atuação em rede, e pode inclusive gerar solicitações equivocadas ou impor parceria hierarquizada.

Esta dicotomia tem ocasionado alguns impasses na articulação estabelecida entre o Sistema de Justiça e o SUAS, em particular quando se trata de determinadas requisições, apesar de se encontrar em vigência a Recomendação CNJ 37/11 – Conselho Nacional de Justiça, que disciplina os procedimentos a serem adotados pelos Magistrados, as discussões junto ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP para orientar a atuação dos Promotores e Procuradores de Justiça, e a Nota Técnica SNAS 02/16 – Secretaria Nacional de Assistência Social, que dispõe sobre a natureza do trabalho social desenvolvido pelos profissionais das equipes de referência da assistência social, para subsidiar o diálogo na relação interinstitucional com os órgãos do Sistema de Justiça.

Normalmente, a convivência entre os Sistemas em comento ocorre sob dois vieses: i. nos procedimentos extrajudiciais, com a perspectiva de subsidiar decisões para proteção de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, população de rua, migrantes; realizar visitas institucionais; requerer o acompanhamento socioassistencial ou a concessão de benefícios; fomentar o funcionamento da rede de proteção; ii. nas ações judiciais, quando da aplicação de medidas de proteção ou de socioeducação; na judicialização para acesso ao benefício de prestação continuada – BPC, entre outros.

Diante da incompreensão bilateral no que tange ao funcionamento dos respectivos Sistemas, tem ocorrido certos desentendimentos que ofuscam a integração na parceria, notadamente frente a solicitações para investigação em situações de violação de direitos, realização de perícias, produção de provas, monitoramento de guarda ou de adoção, e até mesmo em função de determinações citando a forma de atendimento e de acompanhamento nos serviços, ou o prazo para pronunciamento, ou do instrumental técnico operativo a ser utilizado.

Para dirimir estas desavenças, é possível relacionar algumas medidas e experiências que já demonstraram resultados positivos e aprimoraram o alinhamento entre os Sistemas, tais como:

a. Instituição de Mesa de Diálogo e Negociação Permanente do SUAS com o Sistema de Garantia de Direitos e o Sistema de Justiça, pelo município de Belo Horizonte/MG

Configura-se como um espaço propício de discussão das demandas societárias, com apreciação do diagnóstico socioassistencial para compreensão das proteções/desproteções sociais e violações de direitos nos territórios correspondentes; de mapeamento e especificação dos serviços, equipamentos e financiamento da assistência social conforme as competências das esferas de governo; de verificação da qualidade das ofertas e das condições de trabalho; de pactuação das obrigações dos órgãos envolvidos, com monitoramento e avaliação de seus resultados, inclusive

com mensuração; de estabelecimento de protocolos de intensão e de atuação; de expedição de orientações conjuntas com as instâncias do SUAS; de apresentação de propostas para aperfeiçoamento dos serviços e para melhoria do trabalho em rede. (Portaria SMASAC 088/2019).

b. Regulamentação da Rede Intersetorial de Atenção, Proteção e Prevenção às Situações de Vulnerabilidade, Violação de Direitos e Risco Pessoal e Social, composta por órgãos gestores das políticas sociais setoriais e de defesa de direitos, e do Sistema de Justiça, no município de São José dos Pinhais/PR

A normativa estabeleceu o Gabinete de Gestão Integrada e definiu quatro instâncias, com reuniões periódicas pré-determinadas: i. Rede de Estudo de Casos, com o objetivo de apreciar as vulnerabilidades e violações que incidem junto às famílias e conformam os casos individuais e coletivos, de modo a planejar multidisciplinar e intersetorialmente os acompanhamentos; ii. Rede Local, tem por finalidade a prevenção, a sensibilização, o atendimento e o encaminhamento das demandas, considerando os equipamentos e os serviços das políticas e a estruturação dos órgãos nos territórios; iii. Rede Regional, que se dedica à capacitação, mobilização e acordo dos fluxos para o desenvolvimento de trabalho integrado; iv. Rede Municipal, que visa contribuir para a efetivação de políticas públicas que fortaleçam a atuação da Rede de Proteção (Decreto Municipal 3.144/2018).

c. Elaboração de protocolos e fluxos, como foi estabelecido pelas treze capitais brasileiras que sediaram a Copa do Mundo em 2014, com destaque para os municípios de Recife/PE, Belo Horizonte/MG e Curitiba/PR

Os documentos se referem ao protocolo de atendimento, com definição das responsabilidades de cada órgão prestador das políticas setoriais, de defesa de direitos e do Sistema de Justiça, com pactuação dos fluxos de referência e contrarreferência, cujo conteúdo abordou, preponderantemente, os serviços da Proteção Social Especial, em particular para atenção à população em situação de rua, migrantes, população em situação de violência, indivíduos com vínculos familiares rompidos, mas todo indicativo aponta para a organização também dos serviços da Proteção Social Básica, inclusive englobando a integração destes com os benefícios socioassistenciais.

d. Implantação de sistema de informação compartilhado, como procedeu o município de Cascavel/PR

O sistema informacional eletrônico permite a inserção do perfil do usuário, e contempla o registro dos atendimentos e acompanhamentos realizados por todos os integrantes da rede, incluindo o Sistema de Justiça, com previsão de autorizações de acesso e de campos de sigilo, na finalidade de promover a atenção integral de forma intersetorial e interdisciplinar em tempo real.

e. Reordenamento das ofertas do SUAS em função da pandemia da COVID-19, pelo município de Foz do Iguaçu/PR

A conjuntura de crise epidemiológica e social incitou a construção do plano integrado de contingência, no qual os órgãos do Poder Executivo, em comunhão

com os do Sistema de Justiça, o Poder Legislativo, as entidades não governamentais e a população definiu, com base nos indicadores de demandas adicionais para a assistência social, e com fulcro nas especificidades de fronteira e das prevenções que a pandemia exigiu, o reordenamento dos serviços e das estruturas físicas, a revisão dos procedimentos de concessão e a instituição de novos de benefícios, a capacitação em serviço e a supervisão técnica das equipes, a elaboração de normativas e orientações técnicas, de maneira agregada entre as áreas.

Além destas iniciativas, inúmeras outras podem e devem ser desencadeadas no cumprimento da missão primordial dos Sistemas e no incentivo à participação e ao controle social, tais como: i. o fomento ao efetivo funcionamento dos Conselhos, com foco na paridade e no caráter deliberativo, e no cumprimento das deliberações das Conferências; ii. o fomento à construção participativa e à implementação do plano de assistência social; iii. a inclusão das provisões de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nas peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA); iv. a fiscalização das receitas e despesas dos Fundos de Assistência Social e da definição dos critérios de partilha de recursos públicos pelos Conselhos; v. o monitoramento do vínculo SUAS na relação da gestão com as entidades de assistência social, bem como do chamamento público para ofertas dos serviços; vi. a aprovação de atos normativos que regulamentam os benefícios eventuais; vii. a garantia de incorporação dos novos sujeitos e demandas ao SUAS em função da crise econômica, social e epidemiológica; viii. a realização de cursos integrados acerca da estruturação e finalidade dos respectivos Sistemas; ix. a cobrança política, administrativa e judicial no tocante ao desmonte do SUAS, ao desrespeito às instâncias de deliberação e pactuação, aos atrasos e contingenciamento das transferências intergovernamentais ou de recursos do orçamento próprio, de fechamento ou precarização dos serviços e das condições de trabalho, entre inúmeras outras perversidades que ameaçam a arquitetura e os princípios do SUAS.

Ademais, há que se apontar aspectos a serem superados em ambos os Sistemas:

I. na vertente do SUAS, cabe a composição das equipes de referência que ainda não atendem aos parâmetros da NOB-RH/2006; a superação de vínculos trabalhistas precarizados e da alta rotatividade dos trabalhadores; a efetivação de programa de capacitação permanente para a qualificação do trabalho social; a instituição de arranjos organizacionais para cobertura de atendimento da proteção social especial nos municípios de pequeno porte e para equiparação da atenção no meio urbano e rural; o aprimoramento de parâmetros nacionais para o trabalho social com famílias e com adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas; o fortalecimento do trabalho em rede intersetorial e interinstitucional.

II. na vertente do Sistema de Justiça, a realização de concursos públicos, a fim de que os trabalhadores do SUAS não venham a ocupar lacunas de equipes interprofissionais dos órgãos do Sistema e de outros órgãos da rede de proteção (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, Delegacias

Especializadas etc.); a implantação descentralizada da Defensoria Pública; o alinhamento conceitual e dos instrumentais técnicos, delimitando as responsabilidades das respectivas equipes, como a realização de visitas, estudos sociais e relatórios de acompanhamento pelo SUAS, para superar as requisições de diligências, laudos e perícias que não se caracterizam como de sua competência; a melhor compreensão acerca da necessidade de construção de vínculos de confiança e fortalecimento da função protetiva da família, que fica fragilizada quando das solicitações de investigação e produção de provas para responsabilização do agressor.

Considerações finais

A despeito da relação do SUAS com o Sistema de Justiça, em uma primeira aproximação com a temática, se mostrar beligerante, se partirmos unicamente da análise das requisições reconhecidas comumente como “indevidas”, porque se sustentam em pré-concepções e argumentos que não traduzem as competências, estruturas organizacionais e *modus operandi* dos respectivos órgãos, fica evidenciado que ambos partem de um mesmo foco de intencionalidade, gerando compromisso mútuo com a defesa de direitos e com os princípios constitucionais de promoção da justiça social, defesa da democracia e da participação cidadã e redução das desigualdades.

Nesta esteira, comparecem estratégias que viabilizam a convergência de propósitos ao tempo em que permitem maior aprofundamento e interação no trato da implementação da política de assistência social, ao serem consideradas as demandas societárias, as atribuições institucionais, os marcos regulatórios, os indicadores da vigilância socioassistencial acerca das proteções/desproteções sociais nos territórios, os objetivos pretendidos, os resultados obtidos, e as aquisições a serem alcançados pelos usuários. Cabe ressaltar que algumas sinalizações foram apontadas no presente texto, mas que inúmeras outras são passíveis de serem instituídas quando do estabelecimento de uma relação mais estreita, horizontalizada, e aberta ao diálogo, requisitos essenciais para a atuação interdisciplinar e intersetorial na esfera pública.

Para além da rotina dos processos de trabalho, a articulação entre os Sistemas se faz imperiosa diante da conjuntura adversa experienciada no Brasil a partir de 2016, impulsionada pelas reformas já aprovadas, como a trabalhista, a previdenciária, e a do teto dos gastos, que de imediato trouxeram impactos negativos para população e resultaram na restrição dos direitos conquistados, no desmonte das políticas sociais, na desestruturação das instituições públicas, e outras ameaças que levarão ao desfecho similar, frente às propostas em discussão no Congresso Nacional das reformas administrativa e tributária, por exemplo, e com a posição extremista e genocida do governo federal de descaso com a vida, de negação da ciência, de incitação ao ódio e desavenças, enfim, de desconcertação do Estado Social e Democrático de Direito.

E para que não se perca a esperança do verbo esperar de Paulo Freire, é preciso direcionar a luta coletiva no enfrentamento da barbárie atualmente vivenciada. A desestruturação do SUAS leva a população brasileira em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal ao vazio protetivo. Esse momento clama pela reafirmação de direitos, finalidade ímpar do SUAS e do Sistema de Justiça, onde o perfilamento da relação se faz premente e necessário.

Referências

- BALMAN, Zigmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.
- COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.
- DOWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo: nova arquitetura do poder - dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta*. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2017.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: Martins Fontes, 2019.
- JACCOUD, L. “Proteção Social no Brasil: Debates e desafios”. In: *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2009.
- RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.
- SANDEL, Michael. *A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.
- SARLET, Ingo Wolfgang. “Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais”. In: LEITE, G. S. (org.). *Dos Princípios Constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SPOSATI, Aldaíza et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise*. São Paulo: Cortez, 1992.
- SPOSATI, Aldaíza et al. “Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes”. In: *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2009.
- YAZBEK, Carmelita. *Sistemas de Proteção Social, intersetorialidade e integração de políticas sociais*. Lisboa: Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social, 2010.



PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: NADA SERÁ COMO ANTES!¹

Luciana Tatagiba²

Asociedade brasileira tem vivido importantes mudanças sociopolíticas ao longo da última década. A eleição de Dilma Rousseff, em 2010, já se deu em um contexto político e econômico muito diferente daquele que conduziu ao poder o Partido dos Trabalhadores, em 2003. Alianças com os setores conservadores, ainda durante a campanha eleitoral, a crise financeira global, em 2008, o fim do boom das *commodities*, a queda de braço com o setor rentista, ao longo de 2011 e 2012 (SINGER, 2015), seguido da intensificação do confronto político em 2013 (TATAGIBA & GALVÃO, 2019), reposicionaram as peças no tabuleiro político e abriram oportunidades políticas inéditas para que as novas direitas disputassem mentes e corações, nas ruas, nas redes e nas urnas.

1. Esse texto resulta da minha participação no Quinto Encontro do “Ciclo de Debates Formativos: O futuro da assistência social e a assistência social do futuro”, cujo tema foi “Participação e controle social no SUAS”, onde tive o prazer de dividir a mesa com Aguinaldo Humberto Leal, com a moderação de Aurora Fernandez. O texto mantém a característica da oralidade.

2. Professora livre-docente do Departamento de Ciência Política da UNICAMP e cocoordenadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva.

Desde então, a chave virou um pouco mais: a consolidação do golpe contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, o assassinato de Marielle Franco e a prisão do ex-presidente Lula, ambos em 2018, e a eleição da extrema-direita, em 2019, indicam de forma incontestável que demos passos largos rumo à “desdemocratização” do regime, que teve como efeitos imediatos o aumento da desigualdade e da pobreza e o recrudescimento da violência estatal e paraestatal (AVRIZTER, KERCHER & MARONA, 2021).

Ao mesmo tempo, tivemos mudanças importantes no associativismo brasileiro que apontam para o fortalecimento de atores e pautas até então marginalizados no debate público. Ao longo dos últimos 30 anos, a luta da sociedade civil brasileira pelo acesso aos direitos de cidadania tem resultado em importantes avanços no sentido da inclusão e reconhecimento público e político das minorias, muitos deles graças a abertura de espaços de participação em diferentes áreas de políticas públicas (DAGNINO, 2002). Ao longo dos governos petistas esse processo foi intensificado, em parte pela inovação nas políticas públicas, muitas delas resultantes da maior permeabilidade do Estado aos movimentos sociais e suas demandas (ABERS, SERAFIM & TATAGIBA, 2014). A atuação dos movimentos sociais na formulação e implementação das políticas públicas tem sido fartamente reconhecida nas pesquisas desenvolvidas no campo de estudos da participação (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2020). Em que pese todas as suas contradições, o compartilhamento de projetos políticos entre setores do Estado e da sociedade em torno do fortalecimento de uma agenda de direitos, ao longo do ciclo da esquerda no poder, colocou a nu as bases do autoritarismo social no Brasil, fortalecendo articulações no sentido de sua superação.

Enfim, o que quero destacar aqui é que o processo político brasileiro recente é marcado pela combinação dessas duas lógicas distintas: a radicalização das direitas e a intensificação da polarização política e a pluralização de atores e pautas que, desde a esquerda, renovam desde a base da sociedade as narrativas sobre a democracia (TATAGIBA, 2019). A combinação dessas duas lógicas, radicalização das direitas e pluralização de atores e demandas à esquerda, conforma um cenário sociopolítico extremamente complexo que altera de forma significativa os padrões do associativismo brasileiro e as relações entre Estado e sociedade. Como já discuti em outros trabalhos, essas mudanças têm profundas implicações sobre o cenário presente e futuro do controle social. Na ponta do *iceberg* está um questionamento da participação institucional, que se espalha, por motivos, distintos, da esquerda à direita do espectro político.

Desde 2014, a participação social está sob ataque direto das forças de direita e conservadoras. Basta lembrar o conflito instaurado entre executivo e legislativo por ocasião do lançamento do Decreto 8.243/2014, que instituiria a Política Nacional de Participação Social. Foi a primeira vez, na Nova República, que o consenso em

torno da importância da participação para a qualidade das políticas pública foi rompido sob argumento do risco de “*venezuelização*” da sociedade brasileira. Foi a antessala do golpe que destituiu Rousseff.

Em 2019, o governo da extrema-direita publicou o Decreto 7959, que extinguiu e/ou desestruturou os conselhos de políticas públicas, um dos principais espaços de intervenção dos grupos organizados na produção e implementação das políticas públicas. Os conselhos que não foram extintos tiveram suas competências e composição alteradas. Embora alguns conselhos, obrigatórios por lei, tenham continuado funcionando o custo da participação para os ativistas tem sido alto e os poucos resultados alcançados referem-se, basicamente, a uma agenda defensiva que busca proteger direitos adquiridos. Ativistas que seguem atuando nos conselhos, assim como ativistas que trabalham na burocracia pública, relatam igualmente perseguições e ameaças que limitam a possibilidade de avançar suas pautas, por dentro do Estado.

O que temos então, a partir desses exemplos, é uma mudança dramática no cenário do confronto político que marcou a Nova República a partir da ascensão da extrema. De uma permeabilidade crescente do Estado e relativa simbiose entre movimentos sociais, Estado e partidos, assistimos agora crescentes ameaças à organização, participação e mobilização social que afeta, de forma diferenciada, um conjunto amplo de setores sociais, e que parecem ainda mais dramáticos em estados e municípios dominados por setores conservadores e/ou de extrema-direita. Enquanto grupos sociais e econômicos à direita encontram proteção do Estado e têm canais franqueados de acesso às políticas públicas, outros não encontram canal de diálogo e negociação e veem sua própria existência como atores políticos contestada. A radicalização da polarização amplia o espaço da violência coletiva e torna pouco acessíveis ou ineficazes os mecanismos democráticos de processamento dos conflitos.

Outra frente de questionamento da participação institucional vem dos grupos de esquerda e progressista que denunciam os limites desses espaços na realização das promessas da democracia, no que se refere à pauta da igualdade e justiça social. Para entender o fenômeno, é preciso voltar ao ciclo de mobilização de junho de 2013. O ciclo de protestos de junho de 2013 foi marcado pelo protagonismo de uma juventude que demonstrou um desejo genuíno de participar dos assuntos públicos, assim como uma recusa pelas formas convencionais de participação. Como vários estudos têm apontado, junho de 2013 reposicionou as ruas e as redes sociais como espaços da luta política, ao mesmo tempo em que reforçou uma profunda desconfiança, nos setores progressistas e de esquerda, quanto às estratégias de atuação “por dentro do Estado”. A lógica do “cada pessoa um cartaz”, que marcou esse ciclo de mobilização, foi expressão eloquente da crise de representação das democracias contemporâneas. Uma crise que tende a se agravar com a incapacidade das elites políticas em estabelecer novos e mais interativos canais de comunicação com a juventude.

As características dos protestos de junho, e o ciclo de mobilização que lhe seguiu, permitem supor que entramos em uma nova fase de mudanças, na qual os movimentos sociais tradicionais e os partidos políticos de esquerda disputam e/ou compartilham o protagonismo das lutas sociais com um leque mais diversificado de atores que emergem na cena pública portando um conjunto variado de demandas, projetos políticos e repertórios de luta. Parte desse dissenso assume feições de um conflito geracional, sobre o qual temos refletido pouco. À direita e à esquerda, por motivos distintos, vemos ser questionados os ganhos realizados por gerações sucessivas de militantes que apostaram na chave das reformas por dentro do estado e a através das regras do jogo democrático. Os jovens não se veem constrangidos por esses acordos e não parecem muito dispostos a seguir apostando suas fichas nas mesmas estratégias, como aponta de forma precisa Rebecca Abers:

Essa nova geração de ativistas tem poucos compromissos com o projeto institucional que dominou a esquerda brasileira dos anos de 1990. Por várias décadas, uma parte significativa da construção institucional deste país tem sido feita com a ajuda de ativistas comprometidos com um ideal de democracia participativa que eles acreditaram que poderia se tornar realidade com a construção de novos tipos de instituições governamentais. É menos claro hoje se a nova geração irá levar aquele projeto adiante. Certamente, os grupos organizados envolvidos com os protestos de junho de 2013, se mostraram menos otimistas que seus predecessores sobre a possibilidade de construir uma democracia mais radical desde o interior do sistema político. (ABERS, 2013, tradução livre)

Muitos desses jovens sequer conhecem a história da construção da democracia brasileira e o papel que a participação social desempenhou em nossas árduas conquistas, como a criação do SUS e do SUAS, a política de cotas raciais, a luta em torno da saúde sexual e reprodutiva etc.

A partir dessas reflexões, as questões que se colocam são: até que ponto, o modelo de participação institucional consagrado a partir do SUS, com conselhos de políticas públicas, conferências e fundos, resistirá às profundas mudanças do associativismo brasileiro, incluindo aqui a fragmentação dos atores e vozes à esquerda, e a ampliação da capacidade de comunicação das direitas (e da extrema-direita) com as bases da sociedade? Que mudanças seria necessário provocar no imaginário da participação social e suas práticas, visando produzir o engajamento das pessoas comuns? E que outras formas de participação e de controle social seria possível construir/fortalecer/difundir para além do modelo consagrado no processo de re-democratização? Como responsabilizar o Estado com o controle social das políticas

públicas, em um contexto no qual as expectativas de democratização do estado, que aninaram as experiências pretéritas, parecem cada vez mais distantes, diante do avanço das milícias e do crime organizado em suas íntimas conexões com o poder?

Obviamente eu não tenho respostas para essas perguntas, tampouco estou defendendo aqui que a arquitetura participativa brasileira, construída ao longo dos últimos 30 anos, não tenha que ser protegida e preservada. A questão é outra: trata-se de buscar forma de defender as instituições participativas e, *ao mesmo tempo*, de produzir uma conversa franca e responsável sobre as possibilidades de sua transformação, de forma a fortalecer sua inserção social e institucional (TATAGIBA & ALMEIDA, 2012). Nessa direção, aponto algumas pistas para alimentar o debate:

1) A questão da representação. Na maioria dos casos, a participação nos conselhos está restrita a indivíduos formalmente vinculados a uma organização, que, por sua vez, deve ter como função a representação de determinados grupos e pautas. Há casos, inclusive, de cadeiras fixas que impedem que as mudanças produzidas no interior das comunidades de políticas encontrem espaços de representação nos conselhos. Contudo, muito do ativismo que vemos hoje na sociedade não se estrutura a partir de organizações, mas na forma de redes e plataformas, o que tem sido chamado de ativismo de causas. Há espaço, nos conselhos de políticas públicas, para esse tipo de representação? Quais suas vantagens e desvantagens? Sabemos que conselhos de diversas áreas, em diferentes regiões do país, estão renovando suas regras de composição para ampliar e diversificar a participação de grupos da sociedade, moradores etc. Teríamos muito a ganhar refletindo coletivamente sobre essas experiências, à luz dos desafios da representação e da participação hoje.

2) Atenção à interseccionalidade. Os ativismos negro e feminista posicionaram a questão racial e de gênero como dimensões incontornáveis na luta por justiça social e cidadania. Questionando o mito do cidadão universal, esses ativistas, atuando dentro e fora do Estado, têm demonstrado como a eficiência das políticas públicas está diretamente relacionada a sua capacidade de ir além da miragem do usuário da política pública, como ser universal, chamando a atenção para as formas como os marcadores de classe, raça e gênero funcionam como filtros que selecionam aqueles que conseguem ou não ter acesso às políticas públicas. É preciso que espaços de conselhos e conferências sejam locais de aprofundamento dessa discussão. Nesse aspecto, destaco a condição particular da mulher negra. Reconhecer a experiência particular de opressão e discriminação a que estão submetidas é condição ineludível para garantir que as políticas públicas cheguem na ponta e sejam de fato eficientes no seu processo de implementação.

3) Valorização dos territórios. A descentralização e a territorialização são também dos princípios do SUAS. Contudo, embora tenha se avançado na construção dos equipamentos socioassistenciais, ainda tem sido muito difícil garantir a regionalização do controle social. Diferente de áreas como a saúde, que avançaram na criação dos conselhos locais das UBS, no caso da assistência são poucos os municípios que construíram comitês ou conselhos locais associados às regionais ou aos espaços

de atendimento. Não conseguimos avançar na questão do controle social no território, e isso traz sérias implicações no que se refere às possibilidades de participação dos usuários. Os momentos em que tem sido possível avançar um pouco mais nessa direção são as pré-conferências municipais, mas mesmo nesse caso, os desafios de envolver os usuários e garantir condições para o seu protagonismo são imensos. Será que a construção de modalidades de participação nos territórios não deveria ser uma prioridade nesse novo ciclo? O que já temos de experiência acumulada nessa direção, o que elas nos ensinam? O desafio de trazer a política de assistência social mais perto do cidadão pode passar, por exemplo, por um reposicionamento do sistema de proteção nos territórios, como as redes de CRAS e CREAS, de forma a que sejam vistos como espaços não só de distribuição dos serviços, mas de transformação daquele morador que chega no balcão de atendimento, em usuário da política. Esse usuário não está pronto. Ele pode (ou não) ser forjado na dinâmica de interação que se dá entre aquele que está do lado de dentro e do lado de fora do balcão de atendimento. Se os territórios são vistos como espaços não apenas de necessidade, mas também de potencialidades, fica mais fácil ver o indivíduo que chega em busca do atendimento como parte de grupos que podem, eles próprios, serem mobilizadas para o fortalecimento da rede socioassistencial local. Para além dessa relação mediada pela dinâmica do balcão, a territorialização da participação pode também se dar pensando em formas mais criativas para garantir uma maior interação entre os territórios e os debates que ocorrem no interior dos conselhos municipais.

Voltando ao ponto de partida, retomo o argumento central que dá título à minha exposição: no campo da participação e do controle social nada será como antes! Pode parecer uma afirmação banal, afinal todos sabemos que será preciso algumas décadas de trabalho para recuperar o país dos males causados pelo avanço da extrema-direita, nas mais diversas áreas. Mas a aparente obviedade do enunciado esconde uma interpelação prática que não parece estar merecendo atenção das forças progressistas e democráticas, qual seja: a necessária revisão de nossos pressupostos e estratégias no que se refere à defesa da participação social como forma de promover a justiça social e a igualdade. Espero que o debate apresentado aqui traga alguma contribuição nessa direção.

Referências

ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. NGOs. *Parties and The State: The Career Trajectories Of Environmental Policy Makers Under The Workers' Party In Brazil*. Trabalho apresentado no XXXI Congresso Internacional da Latin American Studies Association, Washington D.C., 2013.

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, L. 2014. “Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357.
- AVRITZER, Leonardo; KERCHÉ, Fábio; MARONA Marjorie. (Orgs). *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. “Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas”. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, mar. 2012.
- DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002
- SINGER, André. “Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”. *Novos Estudos Cebrap*, n. 102, 2015, p. 42-71.
- TATAGIBA, Luciana. “Crossroads of brazilian democracy: dynamics of social mobilization during the Left Turn Cycle”. In: FERRERO, Juan Pablo; NATLUCCI, Ana; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). *Socio-political dynamics within the crisis of the left*. London/New York: Rowman & Littlefield, 2019. p. 37-64.
- TATAGIBA, Luciana. “1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil”. *Política & Sociedade*, v.13, 2014, p. 35.
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: EDUNESP, 2020.
- TATAGIBA, Luciana; GALVÃO, Andreia. “Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016)”. *Opinião Pública*, n. 25, 2019, p. 63-97.



CONJUNTURA E DESAFIOS URGENTES EM DEFESA DO SUAS

André Quintão¹

O Brasil vive hoje, após quase três anos do governo Bolsonaro (2019/2021) e cinco anos desde o *impeachment* da presidenta Dilma (2016), um processo de desmonte de políticas públicas, avanço descontrolado da inflação, índices recordes de desemprego, trabalho precário e aumento da pobreza, sob o desrespeito aos pilares constitucionais da nossa democracia. Vislumbrar a superação deste quadro significa, portanto, além da vitória política, uma etapa de reconstrução do nosso país em todos os aspectos: econômico, de proteção social, de parâmetros ambientais, de relacionamento com o mundo nas políticas internacionais. É nesse contexto que se insere o debate sobre o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), seus desafios e o papel do Parlamento.

Para isso, é importante percorrer, brevemente, o caminho que levou à construção do SUAS. Tivemos, na Constituição de 1988, o reconhecimento da Assistência Social como direito dos cidadãos e cidadãs e dever do estado, conquista feita a partir de emenda popular com a mobilização de diversos setores. A partir daí, seguiu-se a luta pela regulamentação dos artigos da Constituição, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei 8.742), organizando os projetos, programas, serviços e benefícios da Assistência Social, votada pelo Congresso Nacional e que seria sancionada em dezembro de 1993 pelo então presidente Itamar Franco.

1. Secretário Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Foi Deputado Estadual pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em Minas Gerais.

Sua efetivação, contudo, enfrenta um tensionamento longo porque a Constituição apontava para um Estado de bem-estar social e tínhamos um governo federal de orientação neoliberal – governos Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2003). Naquele contexto, alguns municípios e estados, com participação da sociedade civil organizada, buscavam fazer a sua parte para efetivar a LOAS, mas sem uma coordenação nacional.

Até que vivemos um salto histórico, não só na Política de Assistência Social, mas em diversas políticas públicas, a partir de 2003, com os dois governos do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003/2006 e 2007/2010) e da ex-presidenta Dilma Rousseff (2011/2014 e 2015/2016). Foi nesse período que o SUAS foi efetivamente construído a muitas mãos e fortalecido gradualmente.

É preciso citar a inesquecível Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, que deliberou por uma política nacional de Assistência Social que efetivas-se a LOAS em um sistema único, sob comando nacional. Em 2004, cumpriu-se a determinação da Conferência, com decisão do governo federal e um processo participativo que envolveu fóruns e debates em todos os estados. Foi então aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que publica a Resolução 145 em 15 de outubro de 2004, fixando e detalhando os serviços socioassistenciais, a Norma Operacional Básica (NOB), o cofinanciamento da política entre União, estados e municípios e, nas considerações finais, já aponta para a compatibilização de benefícios e serviços socioassistenciais com políticas de transferência de renda e de Segurança Alimentar e Nutricional integradas.

[...] a experiência acumulada da área mostra que é preciso articular distribuição de renda com trabalho social e projetos de geração de renda com as famílias. É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS, novo modelo de gestão da política de assistência social, com a política de segurança alimentar e a política de transferência de renda, constituindo-se, então, uma Política de Proteção Social no Brasil de forma integrada a partir do território, garantindo sustentabilidade e compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade. (PNAS, 2004, p. 51)

Tivemos a expansão dessa estrutura, capilarizada por todo o Brasil com os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), com a crescente profissionalização dos serviços, ampliação das coberturas, garantias de direitos. Os resultados vieram e se potencializaram aliados a novas conquistas, como a recomposição do salário mínimo, os avanços na educação, o fortalecimento da agricultura familiar, a geração de emprego e inúmeros outros.

É importante situar esse contexto histórico para consolidar a visão de que o SUAS foi uma conquista, construída de forma participativa e com decisões fundamentais do governo federal e do poder legislativo, e de que o enfraquecimento do SUAS não

começou no governo Bolsonaro. Ele tem início com o golpe de 2016 e a aprovação da Emenda Constitucional 95, que colocou dificuldades extremas do ponto de vista orçamentário – no caso dos serviços socioassistenciais, cortes de até 70%. Os impactos no SUAS se acentuariam com os retrocessos em diversas áreas que se seguiram, como as Reformas Trabalhista e Previdenciária, as privatizações, a desidratação do programa Bolsa Família. Temos, agora, o risco de um desmonte mais drástico da máquina pública com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020, e com a Medida Provisória (MP) 1061/2021, que institui o Auxílio Brasil – programa que vou abordar um pouco mais à frente. A MP é um tiro no coração do Bolsa Família, reconhecido internacionalmente como política pública de êxito, com resultados inquestionáveis.

Trata-se de um desmonte das estruturas de proteção social premeditado e mesmo anunciado pelo ex-presidente Michel Temer, em seu programa “Ponte para o Futuro”, pouco antes de assumir o poder. Agora, esse desmonte se agrava. O país já sofria o processo de recessão, desemprego e esvaziamento das políticas públicas, quando enfrenta a conjuntura sanitária de saúde pública, a pandemia do novo Coronavírus, e suas consequências sociais perversas, sob um governo autoritário, de extrema-direita, negacionista, que desrespeitou as recomendações científicas nacionais e internacionais no seu enfrentamento.

Paradoxos e desafios maiores

Chegamos então ao grande desafio atual. Para a política de proteção social, temos um paradoxo: o aumento das dificuldades para os segmentos mais vulneráveis e os novos segmentos afetados, frente a uma estrutura de apoio para enfrentar essa realidade completamente fragilizada, com o arcabouço construído no pós-1988 sob desmonte cotidiano.

No Congresso Nacional, acirra-se o debate e a disputa, e em que pese o empenho e a imprescindível resistência de parlamentares progressistas – que lograram, por exemplo, o auxílio emergencial de 600 reais por cinco meses em 2020 – ao constituírem numericamente uma minoria, não conseguem impedir medidas draconianas sobre orçamentos, privatizações e outras.

O resultado para o SUAS está visível na ponta: temos funcionamentos parciais de CRAS, a precarização das relações com os trabalhadores e trabalhadoras do SUAS, a demissão de funcionários não estáveis, a utilização inadequada de estagiários para suprir demandas, a ausência de concursos públicos nos municípios recessos da descontinuidade dos repasses federais, o represamento do acesso a benefícios como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família, para o qual estima-se mais de 2 milhões de famílias “na fila” para se tornarem beneficiárias. Tudo isso concorre para a volta do assistencialismo, a prática benemerita e descontínua, que estava na raiz da Assistência Social e cuja lógica o SUAS rompe.

Tal quadro impõe ao setor as tarefas de, simultaneamente, resistir à desconstrução do estado e formular estratégias de superação para um próximo período, cujos parâmetros são diferentes daqueles que marcaram a construção do SUAS e precisam ser considerados. Há mudanças econômicas, culturais, tecnológicas. Há, também, consequências sociais perversas da pandemia que devem se estender por muito tempo, exigindo que seja repensado o sistema e o financiamento da proteção social.

Os legislativos, em todos os níveis, têm papel determinante nas duas tarefas. Quando fizemos “a linha do tempo” das políticas públicas, e especificamente da construção do SUAS, os grandes momentos tiveram sempre forte participação dos legislativos: a própria Constituição de 1988, a LOAS em 1993, os programas instituídos por leis, o Bolsa Família, o SUAS transformado em leis federal e estaduais e os debates e votações das leis orçamentárias. Não se faz política pública sem orçamento e ele é objeto de disputa nos legislativos, de mobilização da sociedade organizada, e reflete a correlação de forças dos poderes constituídos e eleitos.

É preciso, portanto, trabalhar pela mudança do perfil conservador que perpassa a maioria dos parlamentos brasileiros, em todos os níveis. É preciso, desde já, acompanhar e fortalecer as ações nas comissões de mérito, as frentes parlamentares, os debates e votações das legislações que compõem os ciclos orçamentários, a interlocução, mediação e presença dos legislativos nos movimentos sindicais e sociais. Digo em todo o país e sobretudo na Câmara e no Senado, que têm centralidade porque há uma coordenação das políticas públicas no âmbito federal. Não adianta mudar a correlação de forças com o Executivo sem alterar a correlação de forças no Congresso Nacional.

O Auxílio Brasil

Mencionei a MP 1.061/2021 para tecer considerações específicas, posto que, se aprovada como apresentada, terá profundos impactos em toda a proteção social estruturada no SUAS. O chamado Auxílio Brasil desconstrói o acúmulo de um programa da extensão e alcance do Bolsa Família e os princípios básicos que o forjaram. Inverte preceitos que levaram o programa a ser considerado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como modelo de transferência de renda, e pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), em 2013, como estratégia para a superação da fome. É importante destacar que a destruição de tudo isso e sua substituição pelo Auxílio Brasil acontecem de forma impositiva pelo governo federal (em meio a disputas e desentendimentos internos), sem envolver em sua construção os governos estaduais e municipais, os conselhos, entidades, fóruns, trabalhadores e usuários.

Dessa forma, a MP fere os princípios federativos e de controle social que são marcas do SUAS; estabelece benefícios a partir de uma concepção conservadora e

meritocrática e não do direito universal à renda e subsistência. Ela praticamente exclui a parceria imprescindível com os municípios e complica a efetividade do programa porque retrocede à concessão de vários auxílios, enquanto o Bolsa Família foi criado unificando auxílios fragmentados e antigos (auxílio gás, auxílio alimentação, bolsa escola e outros).

A Medida Provisória prevê uma série de benefícios, bolsas e auxílios: Benefício Primeira Infância (idade entre zero e 36 meses), Benefício Composição Familiar (idade entre 3 e 21 anos), Benefício de Superação da Extrema Pobreza, Auxílio Esporte Escolar, Bolsa de Iniciação Científica Júnior, Auxílio Criança Cidadã, Auxílio Inclusão Produtiva Rural, Auxílio Inclusão Produtiva Urbana e Benefício Compensatório de Transição. São nove tipos de transferências distintas e regras diferenciadas para o acúmulo ou não deles, para o acesso a cada um e com duração distintas, ou seja, de difícil efetividade. Ela vincula a Inclusão Produtiva ao mérito e “esforço individual”, expressão presente na MP. Trata de “auxílio criança”, sob diversas condicionalidades, quando precisamos universalizar o acesso à Educação Infantil.

Há ainda outra questão com reflexos em todo o programa: a desconstrução do Cadastro Nacional de Programas Sociais (CADÚNICO). A MP refere-se vagamente ao CADÚNICO e ao “serviço socioassistencial”, prevendo mudanças em regulamentações e centrando o funcionamento do programa Auxílio Brasil em contas, na conta poupança social digital, em “Aplicativos”, na prática, como utilizados para o Auxílio Emergencial na pandemia. Ora, não estamos falando de pagamento emergencial. O CADÚNICO obedece a uma lógica e técnicas específicas; fundamenta-se em diagnósticos das necessidades das famílias e acompanhamento social; permite a busca ativa, a relação humana, o acesso a uma rede de serviços. Os aplicativos agilizam procedimentos e devem, portanto, ser auxiliares e não ferramenta social. Como tal, são excludentes para os mais vulneráveis. Ainda mais grave é que cabe ao Congresso Nacional votar sem informações precisas. Nenhuma transparência e garantia de continuidade. O governo não especifica os critérios de atualização dos valores, que a MP menciona que serão “periodicamente” revistos. A média de valores, entre idas e vindas, é definida conforme a vontade do presidente Bolsonaro, sob seus cálculos eleitorais. Enquanto aguarda a chamada “PEC dos Precatórios” ser votada, à qual o governo vinculou o financiamento do “Auxílio Brasil”, em 8 de novembro, regulamentou-se o programa pelo Decreto 10.852/2021, com o valor médio “provisório” de R\$ 217,18 mensais, mantendo a promessa de que chegue a 400 reais. Sob pressão dos movimentos sociais e dos parlamentares da base de oposição, o Auxílio Brasil foi aprovado com o valor de R\$ 600 com início dos pagamentos previsto para agosto de 2022 e com encerramento previsto para dezembro do mesmo ano. Nenhuma alteração que acrescente perspectiva concreta, quando o momento é gravíssimo e precisamos de uma cobertura ampliada, que inclua as milhares de famílias, além das contempladas pelo Bolsa Família, que passaram a enfrentar situação de pobreza e pobreza extrema antes e durante a pandemia.

Com tudo isso, é certo que temos pela frente, para a necessária reconstrução e abertura de novos horizontes para nosso país, um processo longo e duro. Estamos renovando as nossas esperanças, mas não podemos cruzar os braços e aguardar mudanças. Temos que impedir um retrocesso ainda maior agora, cotidianamente, no trabalho, nas mobilizações, nos parlamentos, nas conferências. Na luta, com estratégia e esperança.

Referências

- BRASIL. Medida Provisória 1.061, de 9 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>. Acesso em: 13 set. 2021.
- PNAS. Política Nacional de Assistência Social, 2004.



DEPOIMENTO

Cirilo Makuxi

“O Ciclo de Debates me proporcionou momentos importantes para trazer informações sobre os povos indígenas do estado de Roraima e do Brasil. Primeiramente quero agradecer pelo convite para essa atividade tão importante do Instituto Lula. E pela oportunidade de fazer a moderação da mesa com dois convidados muito importantes. Não pude deixar de falar sobre o atual total desgoverno do estado brasileiro. Nós, povos indígenas nos últimos tempos vimos sofrendo ataques de políticos, empresários e dos garimpeiros dentro das nossas terras indígenas, da nossa casa, das nossas famílias. As nossas lideranças estão sendo ameaçadas de mortes porque somos contra à mineração do garimpo, somos contra à tese do marco temporal, da PL490, PDL1628, PEC215 dentre outras inconstitucionalidades que vem contra os nossos direitos. A lei diz que nós temos que ter consulta livre, prévia e informada. Os próprios parlamentares antindígenas querem a qualquer preço passar por cima do meu povo, tentando burlar as leis. Também somos contra os Atos do presidente da República Jair Messias Bolsonaro, que frequentemente vem matando o meu povo.

Um genocida. Digamos sempre:
Povo unido jamais será vencido!
Se Deus é por nós quem será contra nós!”

vidas indígenas importam sim
viva aos povos indígenas do Brasil
#resistência sempre
enquanto houver resistência haverá Povos Indígenas”

SOBRE OS AUTORES

Aldaíza Sposati

Pesquisadora do CNPq, Professora Titular Senior da PUCSP, onde realizou e coordenou diversas pesquisas e ministrou por três décadas a disciplina Assistência Social: Política e Gestão, na Pós-Graduação em Serviço Social no Brasil,, Argentina e Portugal. Pesquisas em parceria com a COFECUB em França por sete anos. Experiência parlamentar no Legislativo Municipal por três mandatos na bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), e na gestão do executivo onde foi Secretária Municipal em dois governos do PT em São Paulo.

André Quintão

Assistente social, sociólogo, deputado estadual PT/MG, secretário nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Líder do bloco parlamentar de oposição ao governo estadual e coordenador da Frente Parlamentar de Defesa do SUAS. Foi secretário municipal de Desenvolvimento Social de Belo Horizonte (1994/1996 – governo Patrus Ananias), coordenando o processo de implantação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) na capital e secretário de estado do Trabalho e Desenvolvimento Social (2015/2016 – governo Fernando Pimentel), quando foi eleito presidente do Fórum Nacional de Secretários (as) Estaduais da Assistência Social (FONSEAS) em 2015/16. Como deputado foi responsável pela elaboração das Leis que instituíram o SUAS no estado de Minas Gerais.

Berenice Rojas Couto

Possui graduação em Serviço Social pela UCPEL (1973) e doutorado em Serviço Social pela PUCRS (2003). Atualmente é professora titular da FSS/PUCRS; membro da Comissão Científica da Revista *Textos & Contextos* (Porto Alegre) – FSS/PUCRS;

consultora *ad hoc* da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e consultora *ad hoc* – Cortez Editora e Livraria Ltda.

Cirilo Makuxi

Um dos fundadores e referência do Núcleo da Juventude Indígena do Conselho Indígena de Roraima - CIR; Militante do movimento indígena do estado de Roraima e do Brasil. Faz parte da comissão dos defensores e defensoras dos direitos humanos em Roraima. Integra a Comissão de mudanças climáticas em Roraima e a Comissão do GT Nacional da década das línguas indígenas do Brasil. Pertence à Comunidade Indígena Raimundão I, região Alto Cauamé, município de Alto Alegre/RR. Pertence a etnia indígena Makuxi do povo Aruak.

Denise Ratmann Arruda Colin

Assistente Social e atualmente diretora do Departamento de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Estado do Paraná. Doutora em Sociologia pela UFPR, professora do curso de Serviço Social e pesquisadora do Núcleo de Direitos Humanos da PUC-PR. Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2011 a 2014).

Eduardo Gomor dos Santos

Doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (2017), mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP (2008) e bacharel em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - SP (1997). Atualmente é analista de Planejamento e Orçamento, atuando na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, com a temática de igualdade racial, igualdade de gênero e direitos das pessoas com deficiência. Tem atuado junto aos movimentos sociais e desenvolvido pesquisas nas temáticas pensamento feminista negro; racismo estrutural e necropolítica; Hip Hop e emancipação; políticas afirmativas

Elias de Sousa Oliveira

Presidente do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Secretário de Assistência Social de Foz do Iguaçu. Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2002) e mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (2011). Assistente social da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: adolescente em conflito com a lei, assistência a saúde, migração, controle social, programa saúde da família, Gestão da Política de Assistência Social.

Eutália Barbosa Rodrigues Naves

Assistente Social, diretora do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento e Assistência

Social, Família e Combate à Fome, servidora pública da Saúde em Palmas/TO. Mestre em Serviço Social pela UFT e pesquisadora sobre gênero, feminismo e trabalho reprodutivo das mulheres. Foi secretária municipal de Assistência social de Palmas em 2005 e secretária estadual de Assistência Social do Pará de 2008 a 2010. Foi diretora nacional de Proteção Social Básica do MDS (2010 a 2012). Foi conselheira nacional do CNAS e atualmente é primeira suplente de vereadora pelo PT em Palmas/TO. Militante feminista da Marcha Mundial das Mulheres. Secretária Estadual de Movimentos populares do PT/ TO.

Itanamara Guedes Cavalcanti

Líder sindical vinculada à Central Única dos Trabalhadores (CUT) em Sergipe. Assistente social da Prefeitura Municipal de Nossa Senhora da Glória e professora do Curso de Especialização *Lato Sensu* Direitos Humanos, Compromisso e Seguridade da Faculdade Pio Décimo.

Jucimeri Isolda Silveira

Doutora em Serviço Social pela PUCSP (2013), mestre em Sociologia pela UFPR (2004), graduada em Serviço Social pela FIES (1997). É docente do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas e do Curso de Serviço Social e da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e professora convidada da Universidade Católica de Moçambique, no Doutorado de Humanidades. Desenvolve atividades como coordenadora da Área Estratégica e do Núcleo de Direitos Humanos da PUCPR. Assessora tecnicamente o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social. Compõe a Executiva da Coalizão Direitos Valem Mais e da Frente Nacional em Defesa do Sistema Único de Assistência Social. Integra o Núcleo de Avaliação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Social da Fundação Perseu Abramo e o Comitê Técnico da Câmara Temática da Assistência Social no Consórcio Nordeste. Foi consultora do Ministério de Desenvolvimento Social, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e assessora técnica na Secretaria de Trabalho Emprego e Promoção Social (2004/2011). Exerceu o cargo de superintendente de Planejamento da Fundação de Ação Social em Curitiba (2013/2016). Desenvolve pesquisa e projetos, especialmente sobre os temas Direitos Humanos, Políticas Públicas, Assistência Social, Sistemas de Proteção Social e Serviço Social.

Ladislau Dowbor

Professor titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Graduado em Economia Política (Université de Lausanne), mestre em Economia Social pela Escola Superior de Estatística e Planejamento e doutor em Ciências Econômicas pela Escola Superior de Estatística e Planejamento de Varsóvia.

Luciana Tatagiba

Professora livre-docente do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da UNICAMP. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC-UNICAMP). Pós-doutora pela University of Bradford, no Internacional Center of Participation and Peace Studies; doutora em Ciências Sociais na UNICAMP; mestra em Ciência Política, também na UNICAMP, e graduada em Ciências Sociais na Universidade Federal do Espírito Santo. Desenvolve pesquisas em torno dos temas: democracia e participação, movimentos sociais, Estado e políticas públicas, mudanças sociopolíticas e dinâmicas de mobilização social no Brasil. Coordena a Área de Participação Política da Associação Brasileira de Ciência Política, e é membro da Diretoria da Associação Brasileira de Ciência Política.

Luiz Inácio Lula da Silva

39º Presidente do Brasil – de 1 de janeiro de 2003 a 1 de janeiro de 2011. Fundador do Partido dos Trabalhadores (PT) e da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Márcia Helena Carvalho Lopes

Assistente Social. Professora do curso de Serviço Social da UEL (aposentada). Secretária Nacional de Assistência Social do MDS em 2004. Secretária Executiva do MDS de 2005/2007. Ministra de Estado do MDS em 2010. Conselheira do Instituto Lula. Integra a coordenação da Frente Nacional em Defesa do SUS e da Seguridade Social e da Câmara Temática de Assistência Social do Consórcio Nordeste.

Marcio Pochmann

Economista. Professor do Instituto de Economia da UNICAMP. Professor convidado da Faculdade de Relações Internacionais da UFABC e presidente do Instituto Lula (2020-2023). Ex-presidente do IPEA e atual presidente do IBGE. Um dos maiores estudiosos do tema do Trabalho no Brasil, com cerca de 50 livros publicados.

Marcus Aurélio Barros

Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2006). Doutorando pela Universidad del Paes Vasco/Espanha. Professor adjunto II da UFRN. Professor de Pós-graduação da UFRN, Uni-RN, UnP e Es-marn. Promotor de Justiça de Terceira Entrância do Ministério Público do Rio Grande do Norte. Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Presidente do Colégio de Diretores e Centros de Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil – CDEMP.

Maria Luiza Amaral Rizzotti

Pesquisadora visitante da Universidade Federal da Paraíba. Possui graduação em Serviço Social pela Faculdade Metropolitanas Unidas (1979), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1991) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999).

Renato Francisco dos Santos Paula

Doutor (2013) e mestre (2005) em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com equivalência do grau acadêmico de doutor pela Universidade Católica Portuguesa (Lisboa- Portugal). Diretor do *campus* da Universidade Federal de Goiás na Cidade de Goiás – UFG (2017-2021). Coordenador do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Goiás – UFG (2012-2017) e professor associado no curso de Serviço Social da UFG/Goiás. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Estado, Desenvolvimento e Desigualdade (GEPEDD) registrado no Diretório de Grupos de Pesquisas do CNPq. Assessor, coordenador geral e técnico na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasília - DF - 2005-2012) e conselheiro (2008-2010) e vice-presidente (2010-2012) do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Produção técnica, acadêmica e de pesquisa nas temáticas: Estado, Desenvolvimento, Desigualdade e Pobreza, Políticas Sociais, Seguridade Social, Gestão Pública, Direitos Humanos, Territorialidades e Fundamentos do Serviço Social.

Simone Aparecida Albuquerque

Assistente Social, diretora do Departamento de Proteção Social Básica do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Exerceu a função de diretora de Gestão do Sistema Único de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Foi diretora de gestão do Suas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e integrante da Frente Nacional em Defesa do Suas e da Seguridade Social.

Tamires Gomes Sampaio

Secretária adjunta de Segurança Cidadã de Diadema e diretora do Instituto Lula. Coordenadora do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRO-NASCI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Feminista negra, Tamires é militante do coletivo Bem Viver SP e do movimento negro pela Coordenação Nacional de Entidades Negras (CONEN). Advogada e mestre em Direito Político e Econômico, é também pesquisadora na área de segurança pública, justiça criminal, racismo estrutural e genocídio da população negra. Autora do livro *Código Oculto: política criminal, processo de racialização e obstáculos à cidadania da população negra no Brasil*, publicado pela editora Contracorrente.

Os textos aqui apresentados reiteram a necessária superação de práticas assistencialistas, reforçadoras de uma cultura subalter-nizante da pobreza, por ações políticas referenciadas nos direitos de cidadania, apontando para um projeto de país no qual, as atribuições protetoras da Assistência Social a coloquem como política no âmbito da igualdade e da equidade em face da dignidade humana de seus usuários. Escrito com paixão por protagonistas políticos das lutas sociais na defesa da Assistência Social como Política Pública, apoiado em narra-tivas insurgentes, apresenta sua compreensão sobre o futuro dessa polí-tica em nossa sociedade, enfrentando o debate dos seus grandes desa-fios e polêmicas na atualidade, nos levando a suscitar novas questões, tratando-se de leitura obrigatória para todos que apostam em um futuro um pouco melhor para a democracia brasileira.

— Maria Carmelita Yazbek

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)



ISBN: 978-85-8404-365-1

