

ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA CENA CONTEMPORÂNEA: temas em debate



Adriana de Andrade Mesquita
Cristiano Luis Turbino de França e Silva
Mônica de Castro Maia Senna
Rita de Cássia Santos Freitas
Organizadores

**ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA CENA
CONTEMPORÂNEA:**
temas em debate

Adriana de Andrade Mesquita
Cristiano Luis Turbino de França e Silva
Mônica de Castro Maia Senna
Rita de Cássia Santos Freitas
Organizadores

**ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA CENA
CONTEMPORÂNEA:
temas em debate**

Navegando Publicações
Uberlândia / Minas Gerais
2025



NAVEGANDO



www.editoranavegando.com
editoranavegando@gmail.com
Uberlândia – MG Brasil

Direção Editorial: Navegando Publicações
Projeto gráfico e diagramação: Lurdes Lucena
Imagem Capa: *A Família, 1925* - Tarsila do Amaral - óleo sobre tela.
Foto: Romulo Fialdini

Copyright © by autor, 2025.

A8489 – MESQUITA, Adriana de Andrade *et al.* (Orgs.) Assistência Social Brasileira na cena contemporânea: temas em debate. Uberlândia: Navegando Publicações, 2025.

ISBN: 978-65-6070-108-3

DOI: 10.29388/978-65-6070-108-3-0

Vários autores

1. Serviço Social 2. Política Pública 3. Brasil 4. Crítica Social I. Adriana de Andrade Mesquita; Cristiano Luis Turbino de França e Silva; Mônica de Castro Maia Senna; Rita de Cássia Santos Freitas. II. Navegando Publicações. Título.

CDD – 360

Índice para catálogo sistemático

Serviço Social 360



www.editoranavegando.com
editoranavegando@gmail.com
Uberlândia – MG
Brasil

Editores

Lurdes Lucena – Esamc – Brasil
Carlos Lucena – UFU – Brasil
José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil

Conselho Editorial Multidisciplinar

Pesquisadores Nacionais

Afrânio Mendes Catani – USP – Brasil
Anderson Bretas – IFITM – Brasil
Anselmo Alencar Colares – UFOPA – Brasil
Carlos Lucena – UFU – Brasil
Carlos Henrique de Carvalho – UFU, Brasil
Cilson César Fagiani – Uniube – Brasil
Dermeval Saviani – Unicamp – Brasil
Elmírio Santos Resende – UFU – Brasil
Fabiane Santana Previtali – UFU, Brasil
Gilberto Luiz Alves – UFMS – Brasil
Inez Stampa – PUCRJ – Brasil
João dos Reis Silva Júnior – UFSCar – Brasil
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil
José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil
Larissa Dahmer Pereira – UFF – Brasil
Livia Diana Rocha Magalhães – UESB – Brasil
Marcelo Cactano Parreira da Silva – UFU – Brasil
Mara Regina Martins Jacomeli – Unicamp, Brasil
Maria J. A. Rosário – UFPA – Brasil
Newton Antonio Paciulli Bryan – Unicamp, Brasil
Paulino José Orso – Unioeste – Brasil
Ricardo Antunes – Unicamp, Brasil
Robson Luiz de França – UFU, Brasil
Tatiana Dahmer Pereira – UFF – Brasil
Valdemar Sguissardi – UFSCar – (Apos) – Brasil
Valéria Lucília Forti – UERJ – Brasil
Yolanda Guerra – UFRJ – Brasil

Pesquisadores Internacionais

Alberto L. Bialakowsky – Universidad de Buenos Aires – Argentina.
Alicia Maria de Castro Martins – (I.S.M.T.), Coimbra – Portugal
Alexander Steffanell – Lee University – EUA
Ángela A. Fernández – Univ. Aut. de St. Domingo – Rep. Dominicana
Antonino Vidal Ortega – Pont. Un. Cat. M. y Mc – Rep. Dominicana
Armando Martínez Rosales – Universidad Popular de Cesar – Colômbia
Artemis Torres Valenzuela – Universidad San Carlos de Guatemala – Guatemala
Carolina Crisório – Universidad de Buenos Aires – Argentina
Christian Cwik – Universität Graz – Austria
Christian Haussner – Universidad de Talca – Chile
Daniel Schugurensky – Arizona State University – EUA
Elizet Payne Iglesias – Universidad de Costa Rica – Costa Rica
Elsa Capron – Université de Nimés / Univ. de la Réunion – France
Elvira Aballi Morell – Vanderbilt University – EUA
Fernando Camacho Padilla – Univ. Autónoma de Madrid – Espanha
José Javier Maza Avila – Universidad de Cartagena – Colômbia
Hernán Venegas Delgado – Univ. Autónoma de Coahuila – México
Iside Gjergji – Universidade de Coimbra – Portugal
Iván Sánchez – Universidad del Magdalena – Colômbia
Johanna von Grafenstein, Instituto Mora – México
Lionel Muñoz Paz – Universidad Central de Venezuela – Venezuela
Jorge Enrique Elías-Caro – Universidad del Magdalena – Colômbia
José Jesus Borjón Nieto – El Colegio de Vera Cruz – México
José Luis de los Reyes – Universidad Autónoma de Madrid – Espanha
Juan Marchena Fernández – Universidad Pablo de Olavide – Espanha
Juan Paz y Miño Cepeda, Pont. Univ. Católica del Ecuador – Equador
Lerbet Dimas Vasquez – Universidad de La Guajira – Colômbia
Marvin Barahona – Universidad Nacional Autónoma de Honduras – Honduras
Michael Zeuske – Universität Zu Köln – Alemanha
Miguel Perez – Universidade Nova Lisboa – Portugal
Pilar Cagiao Vila – Universidad de Santiago de Compostela – Espanha
Raul Roman Romero – Univ. Nacional de Colombia – Colômbia
Roberto Gonzáles Aranas – Universidad del Norte – Colômbia
Ronny Viales Hurtado – Universidad de Costa Rica – Costa Rica
Rosana de Matos Silveira Santos – Universidad de Granada – Espanha
Rosario Marquez Macias, Universidad de Huelva – Espanha
Sérgio Guerra Vilaboy – Universidad de la Habana – Cuba
Silvia Mancini – Université de Lausanne – Suíça
Teresa Medina – Universidade do Minho – Portugal
Tristan MacCoaw – University of London – Inglaterra
Victor-Jacinto Flecha – Univ. Cat. N. Señora de la Asunción – Paraguai
Yoel Cordoví Núñez – Instituto de Historia de Cuba v Cuba – Cuba

*A gente não quer só comida
A gente quer comida, diversão e arte
A gente não quer só comida
A gente quer saída para qualquer parte
A gente não quer só comida
A gente quer bebida, diversão balé
A gente não quer só comida
A gente quer a vida como a vida quer*

...

*A gente não quer só comer
A gente quer comer e quer fazer amor
A gente não quer só comer
A gente quer prazer para aliviar a dor
A gente não quer só dinheiro
A gente quer dinheiro e felicidade
A gente não quer só dinheiro
A gente quer inteiro e não pela metade*

(Comida – música de Sérgio Antunes,
Marcelo Fromer e Sérgio Brito)

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....	8
Regina Miotto	
APRESENTAÇÃO	14
Adriana Mesquita	
Cristiano Turbino	
Mônica Senna	
Rita de Cássia Freitas	
Parte 1 - O Sistema Único da Assistência Social Brasileiro – programas de transferência, gestão, orçamento e financiamento.....	23
Política de Assistência Social no Brasil pós-constituição federal de 1988: Breve histórico das epopeias e agruras de um direito sem glamour	24
Potyara Amazoneida P. Pereira	
Financiamento e orçamento da política de assistência social no contexto de austeridade fiscal no Brasil	44
Evilasio Salvador	
Ravi Cruz de Freitas Barros	
O desmonte do Sistema Único de Assistência Social: questões para debate.....	71
Mônica de Castro Maia Senna	
Política de Assistência Social na ciranda da financeirização	91
Márcia Coutinho Estulano	
Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato	
Programas de Transferência Monetária com Condicionalidades no Brasil e a Assistência Social (2019-2022): Mudanças e Retrocessos.....	110
Stephanie Barreto de Azevedo	
Mônica de Castro Maia Senna	
O trabalho social no âmbito do Sistema Único da Assistência Social brasileiro: expansão e precarização	129
Adriana de Andrade Mesquita	
Cristiano Luis Turbino de França e Silva	
Mônica de Castro Maia Senna	
Rita de Cássia Santos Freitas	
Parte 2 - Famílias, Gênero, Raça-Etnia e Assistência social	155

O perfil da população usuária da Política de Assistência Social no Brasil: alguns elementos para análise.....	156
Adriana de Andrade Mesquita	
Cristiano Luis Turbino de França e Silva	
Darana Carvalho de Azevedo	
Rita de Cássia Santos Freitas	
Sheila Dias Almeida	
Famílias acompanhadas pelos CREAS: contradições e potencialidades do desenho do PAEFI.....	184
Marcelle dos Santos Cordon	
Joana Garcia	
Tensões entre trabalho e família: análise do processo de envelhecimento e suas implicações na vida familiar e nas políticas sociais.....	205
Renildo Junio de França Braga	
Cilene Sebastiana da Conceição Braga	
Francilene Soares de Medeiros Costa	
Liliane Moser	
Masculinidades negras e a Política Nacional de Assistência Social no Brasil: uma relação possível?.....	223
Daniel de Souza Campos	
Vanessa Cristina dos Santos Saraiva	
Uma perspectiva feminista e interseccional sobre as mulheres em situação de rua	241
Ida Motta	
SOBRE AS AUTORAS E AUTORES	263

PREFÁCIO*

Regina Miotto

Sob o título - ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA CENA CONTEMPORÂNEA: temas em debate - está reunido um conjunto de textos subscritos por autores altamente reconhecidos nesse campo do conhecimento, nos brindando com análises consistentes e profícuas. Estas, através dos dados e informações que contém, nos instigam ao diálogo e abrem novas possibilidades de apreensão e compreensão da atual conjuntura da política social brasileira, particularmente da Política de Assistência Social e do SUAS (Sistema Único de Assistência Social). Isto se torna possível à medida que os textos, ao tratarem de diferentes dimensões ou aspectos da política de assistência social, estão articulados através das categorias fundantes do pensamento crítico dialético – historicidade, totalidade e contradição. A apropriação dessas categorias nos diferentes artigos permite não só a interlocução entre eles, como também o acompanhamento da lógica e da dinâmica impressa na política de assistência social inserida no movimento da proteção social brasileira e condicionada às determinações do capitalismo contemporâneo

Este contexto é o chão sobre o qual ganham projeção os embates políticos e debates para a afirmação da assistência social instituída como direito na Constituição de 1988; para a configuração da Lei da Assistência Social de 1993; da Política Nacional de Assistência Social de 2004, com ênfase no Sistema único de Assistência Social (SUAS) de 2005; dos programas de transferência de renda e suas condicionalidades; e a pertinência das análises sobre o financiamento e o orçamento da política de assistência social, sob políticas de austeridade.

No escopo do debate do SUAS enfatiza-se o trabalho social, seus usuários, seus profissionais, referenciando a família e abordando temas que desafiam o cotidiano dos serviços de Assistência Social

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.8-13

relacionados ao envelhecimento populacional, gênero e raça-etnia. Projetam-se também os processos de configuração e desmantelamento desse sistema e os desafios que hoje se impõem. Com eles, questões fundamentais são abordadas, como a desigualdade, o Estado e as políticas de austeridade e seus impactos na política social, bem como o conservadorismo da sociedade brasileira. A obra, obviamente, é embalada pela prerrogativa da Assistência Social como direito social e pela defesa intransigente dos direitos sociais e dos preceitos constitucionais de 1988.

A questão da desigualdade aparece tratada nos seus eixos fundamentais de classe, gênero e raça/etnia. Os artigos revelam a sua complexidade que expressam sua natureza estrutural, dinâmica e cumulativa, como postulam Trovão & Bacelar (2020). Estrutural porque é imanente à forma de organização social capitalista. Dinâmica, pois em seu processo novas desigualdades passam a conviver com formas de desigualdades já enraizadas. E cumulativa, pois o surgimento de novas desigualdades não implica em substituição, mas sim em sobreposição. Dessa forma, como se apreende nos trabalhos apresentados, quando se trata de desigualdade devem ser considerados tanto os desafios do presente e do futuro, quanto os constrangimentos herdados do passado.

Em relação ao Estado e as políticas de austeridade os textos são pródigos em demonstrar, a partir de diferentes perspectivas, que o Estado se constitui como uma determinada forma de institucionalização das relações sociais de poder e, portanto, ele não pode ser definido pela sua organização funcional, mas como expressão de relações antagônicas e contraditórias, que tem como antagonismo fundante o capital e o trabalho e suas contradições (Hirsch, 2010). Sob esse prisma ganham proeminência nas análises a financeirização como forma contemporânea de reprodução do capital e a captura do Estado nesse processo, através do fundo público, além do desmonte do projeto da Seguridade Social brasileira. Tratam com maestria o desmonte da Política Nacional de Assistência Social em suas várias dimensões, expondo as formas e estratégias contidas nesse

processo, bem como a inclusão da política de Assistência Social no circuito da financeirização. Com isso, ficam expostos os impactos do pensamento neoliberal, que se fortaleceu no final do século XX, impregnado de uma nova racionalidade que atinge todos os níveis da vida social. Tem ancoragem na transformação da atuação do Estado, na primazia do mercado e na aposta, obviamente, da família como canal privilegiado para garantir tal proposição.

Dessa forma, no campo da proteção social se reafirma o dogma da família como principal instância de provisão de bem-estar, corroborando a ideia de Borón (1999) quando destaca a notável capacidade do pensamento neoliberal de criar, recriar e incrementar um “senso comum” neoliberal enraizado nas crenças populares. Essa indicação de Borón faz eco em diferentes artigos deste livro, à medida que trazem de forma implícita ou explícita a questão do conservadorismo, que na sociedade brasileira se expressa numa cultura política de caráter patrimonialista, clientelista e familista. É justamente esta cultura que impregna historicamente a assistência social no Brasil e que contribui sensivelmente para a modelagem de padrões de relações entre o Estado e as famílias da classe trabalhadora, através de quatro eixos principais. São eles: a) um padrão familista de responsabilidade pelos custos da reprodução; b) um padrão de ofertas sociais baseados na seletividade e focalização, como forma deletéria de atender as necessidades da classe trabalhadora; c) um padrão de controle das famílias por meio dos serviços sociais; d) um padrão de ofertas sociais pautadas na ética do trabalho que atravessa os serviços sociais. Na combinação desses eixos, o resultado é de um poder estatal que demanda e requisita das famílias adesão e comprometimento com o desenvolvimento do capital e suas formas de exploração (Nunes, 2022). Na mediação dessas relações, o trabalho social ganha destaque e, também, traz a marca indelével do conservadorismo ao longo de sua história. Assim, ainda continua persistindo através dele o reforço a consensos hegemônicos de família, nas suas formas de ser e conviver e, principalmente, da responsabilidade da família na provisão de bem-

estar. Ou seja, busca-se assegurá-la como responsável pela manutenção e reprodução da força de trabalho, compelindo-a a atuar de forma a assegurar a satisfação das necessidades de seus membros. Uma atuação que implica basicamente três ordens de elementos. Primeira, a realização do trabalho doméstico e de cuidado de natureza não paga, que recai essencialmente sobre as mulheres. Segunda, a busca incessante pelo acesso e usufruto de recursos públicos, que incluem tanto os recursos monetários (Programas de Transferência de Renda) como os serviços sociais. Estes geralmente distribuídos de forma assimétrica e desigual nos territórios, contribuindo de forma contundente para a reprodução das desigualdades. Terceira, o atendimento às demandas postas pelos serviços sociais, tanto de natureza administrativa quanto de natureza participativa.

Portanto, não por acaso, a assistência social como direito de cidadania é palco de intensos embates que atravessam todos os seus processos de proposição e de implementação e execução da política de assistência social, através do SUAS. Esses processos constituem o cerne do debate dessa coletânea, que está organizada em duas partes. A primeira – O SISTEMA ÚNICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO – programas de transferência, gestão, orçamento e financiamento – reúne textos que buscam analisar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) enquanto modelo de gestão da política de assistência social. A segunda parte - FAMÍLIAS, GÊNERO, RAÇA-ETNIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – abarca um conjunto de estudos nos quais se tornam presentes os usuários do SUAS e suas questões, que tensionam o cotidiano dos serviços sociais, tais como gênero, envelhecimento, além da própria configuração de serviços, como o PAEFI, e da presença da família no contexto do SUAS e na provisão de bem-estar. Nessa organização é interessante observar que a transição entre as suas duas partes se faz através da abordagem de dois atores centrais na dinâmica da política de assistência social: os profissionais no contexto do trabalho social e suas condições de trabalho, e os usuários dessa política. Personagens que nem sempre ganham destaque nos debates sobre Política Social. Isso reforça o

profundo compromisso dos pesquisadores na compreensão do *modus operandi* do SUAS e o caráter estratégico dessa obra na discussão sobre o presente e o futuro da Política de Assistência Social no Brasil.

Além dos destaques já elencados sobre o mérito dessa coletânea e da sua importância para o debate sobre a institucionalização da assistência social como política pública no Brasil, deve ser mencionado a relevância de sua contribuição para a área de Serviço Social, considerando dois aspectos principais. O primeiro é a oferta de análises que desvelam temas e questões que se colocam no cotidiano dos assistentes sociais, fomentando um exercício profissional conectado ao projeto ético-político da profissão, e instigando à resistência e a persistência na luta pela defesa da assistência social como direito de cidadania e da política de assistência social forjada no pós 1988. O segundo, que não é descolado do anterior, consiste no fortalecimento do Serviço Social como área de conhecimento, reconhecida no plano científico e institucional. Historicamente, uma área que se constituiu, a partir dos anos de 1970, em meio a intensa interlocução da profissão com o movimento da sociedade brasileira em direção à democracia e aos direitos sociais. Na continuidade desse movimento, vai se consolidando cada vez mais como interlocutora importante no debate da política social, fortalecendo um diálogo mais municiado e consistente com os defensores do “produtivismo econômico” e da tecnocracia brasileira. Nessa tradição, insere-se essa coletânea que é fruto do trabalho de uma rede de pesquisadores, composta por diferentes grupos de pesquisa da área, vinculados a UFOP (Universidade Federal de Ouro Preto), a UFF (Universidade Federal Fluminense) e a UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro). Através dela foi possível o desenvolvimento de um projeto interinstitucional de investigação, financiado pelo CNPq, que possibilitou alavancar o debate que ora vem a público.

Enfim, estamos diante de um conjunto de textos que, graças às razões elencadas, tornou a incumbência de prefaciar essa coletânea uma tarefa honrosa e gratificante. Por isso meu agradecimento à

equipe organizadora e o desejo que essa coletânea chegue “às mãos” de muitas e muitos leitores, que seja ponte para profícuos diálogos e sirva de inspiração à profissionais e pesquisadores.

Florianópolis, verão de 2025

Referências

BORON, A. Os novos Leviatãs e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. *In*: SADER, E.; GENTILI, P. (ORG.) **Pós- Neoliberalismo II. Que Estado para que democracia?** Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

HIRSCH, J. **Teoria Materialista do Estado**. Rio de Janeiro: Revan. 2010

NUNES, Renata. **A dialética Família e Estado na formação sócio-histórica brasileira**: implicações nos padrões de proteção social. Tese (Doutorado). Florianópolis: UFSC, 2022, 243f.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques; ARAÚJO, Juliana Bacelar de. Desigualdades brasileiras nos anos 2000: uma abordagem multidimensional. *Geosul*, Florianópolis, v. 34, n. 70, p. 56-86, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2019v34n70p56/38512>. Acesso em: 28 jul. 2024.

APRESENTAÇÃO*

Adriana Mesquita,
Cristiano Turbino,
Mônica Senna,
Rita de Cássia Freitas
(Organizadores)

Você tem sede de quê?

Você tem fome de quê?

(Comida – música de Sérgio Antunes, Marcelo Fromer e
Sérgio Brito)

A coletânea é fruto de uma pesquisa interinstitucional envolvendo pesquisadoras e pesquisadores de três universidades federais: a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). A pesquisa reuniu, inicialmente, pesquisadores do Grupo de Pesquisa “Política Social, Assistência Social, Serviço Social e Famílias”, da UFOP, em articulação aos Núcleos de Pesquisa Histórica sobre Proteção Social (NPHPS) e de Avaliação e Análise de Políticas (NAP), ambos vinculados ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da UFF. Posteriormente, esse grupo se adensou com professores da UFRJ. Contando com financiamento do edital Universal do CNPq, a presente coletânea faz parte do projeto de pesquisa intitulado “A (RE)CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA CENA CONTEMPORÂNEA”, sob a coordenação da pesquisadora Adriana Mesquita, cujo objetivo central é analisar a configuração institucional da política de assistência social brasileira diante da conjuntura de retração de direitos na área social. Essa foi a preocupação que ensejou nossos encontros e que hoje resulta na apresentação dessa coletânea.

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.14-22

Nas últimas décadas, a assistência social se tornou política pública de relevância na agenda governamental brasileira. Desde 2005, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), novos marcos regulatórios para a assistência social têm sido implantados no país, com a construção de processos democráticos e a qualificação da proteção social brasileira no que tange ao acesso a direitos. De fato, a implantação do SUAS trouxe inflexões significativas à institucionalidade da assistência social no Brasil. Ao introduzir uma lógica integrada entre serviços, projetos, programas e benefícios, deu materialidade à previsão constitucional de um sistema descentralizado e participativo para a área. Assim, o SUAS expandiu suas ações, seja em termos de infraestrutura e número de unidades, seja na oferta de benefícios, serviços, programas, projetos, o que contribuiu para incorporar segmentos sociais anteriormente excluídos ou com enormes dificuldades de acessar aos direitos sociais. Além disso, permitiu o processo de expansão do mercado de trabalho para diversas formações profissionais.

Todavia, o processo de constituição do SUAS tem enfrentado limites e contradições, postos tanto por elementos de ordem estrutural relativos à acumulação capitalista dependente em seu estágio atual quanto por um conjunto de aspectos político-institucionais que têm conformado sua condução no país. De um lado, destacamos o Golpe de 2016, que conforme Boschetti e Behring (2021, p. 70), fez com que o país avançasse “[...] a passos largos rumo à exacerbação do neoliberalismo, com aprofundamento das contrarreformas e privatizações”. E, de outro, a pandemia revelou que o desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas deixaram o Brasil imensamente vulnerável diante do processo de contágio (Boschetti; Behring, 2021). Isso acabou por desaguar na política de assistência social, na medida em que as dimensões da vida (econômica, social e cultural) são fortemente afetadas. Nesse sentido, faz sentido o questionamento de Sérgio Antunes, Marcelo Fromer e Sérgio Brito: você tem sede de quê? Fome de quê?

É preciso reconhecer que a centralidade assumida pela assistência social possibilitou o acesso de amplos contingentes populacionais aos mecanismos públicos de proteção social, com efeitos positivos na redução das desigualdades de renda (Soares et al., 2007) e no reconhecimento dos direitos sociais de segmentos até então no limbo da proteção social pública. Trata-se, nesse sentido, de um campo de disputas e lutas sociais, cujo ciclo expansionista experimentado nas últimas décadas tem sido desmontando, sobretudo após o golpe que destituiu a Presidente eleita Dilma Rousseff e possibilitou a subida de grupos ultraneoliberais, ultraconservadores e fascistas ao centro do poder republicano do país. O retorno à uma gestão democrática e mais comprometida com a população trabalhadora, com a eleição do Partido dos Trabalhadores, em 2022, mesmo trazendo elementos positivos, ainda não conseguiu garantir o acesso pleno aos direitos sociais (afinal, a gente não quer só comidã!), uma vez que a conjuntura de forma geral – no Brasil e no mundo – convive com o fortalecimento dos ideais liberais e avanço da direita e extrema direita.

Dessa forma, é a partir da análise do processo de constituição, desmonte e desafios enfrentados pela assistência social brasileira para se tornar uma política pública capaz de promover proteção social e garantir direitos que surge essa coletânea, lançada exatamente no momento em que o SUAS completa 20 anos. A trajetória dessa política revela ambiguidades e contradições, em uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, que se expressam em múltiplas dimensões como entre classes sociais, étnico-raciais, gênero e diversidade sexual, regionais e capacidades estatais das diferentes esferas governamentais. Ainda que reconhecida como componente fundamental das políticas públicas voltadas à garantia de direitos e da proteção social, a política tem se deparado com recursos financeiros insuficientes, que restringem sua capacidade de ampliar a cobertura e a qualidade dos serviços ofertados; fragmentação político-organizacional e baixa capacidade de coordenação federativa, o que tende a aprofundar as desigualdades regionais; precarização das

condições de trabalho, com ausência de políticas de valorização dos trabalhadores do SUAS, dentre outros aspectos. Além disso, é imprescindível reconhecer que a assistência social está imersa em um contexto de desigualdades estruturais profundas, que extrapolam sua esfera de atuação isolada, apontando para a necessidade de integração entre diversas políticas públicas, inclusive econômica. Malgrado seus limites e os ataques que vem sofrendo, o SUAS vem demonstrando sua relevância enquanto mecanismo de proteção social, especialmente para os segmentos mais pauperizados da população brasileira, sobretudo em contexto de crise estrutural do capital, precarização do trabalho e intensificação de expropriação dos trabalhadores. Nesse sentido, urge não apenas resistir aos processos de desmonte do SUAS, mas também lutar para seu aperfeiçoamento e avanços na direção de garantia da proteção social e direitos de cidadania.

Para além de resultados da pesquisa acima mencionada, a coletânea reúne um conjunto de textos decorrentes de estudos que vêm sendo realizados por pesquisadoras e pesquisadores de diferentes instituições do país e que tomam a política de assistência social como preocupação de análise a partir de diferentes dimensões.

Nessa direção, a coletânea congrega estudos sobre a assistência social a partir de dois eixos centrais. O primeiro eixo, que constitui a primeira parte da coletânea, dedica-se à análise do SUAS enquanto modelo de gestão da política de assistência social. Seis capítulos integram essa parte. O primeiro, de autoria de Potyara Pereira, revisita o processo histórico de constituição da assistência social brasileira enquanto política pública de seguridade social a partir da Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos posteriores, de modo a analisar o conjunto de determinações que impôs limites ao alcance do caráter público, universal, coletivo e solidário que orientou o desenho constitucional da política pública em meio a um contexto social, político e econômico desfavorável.

O segundo capítulo, elaborado por Evilásio Salvador e Ravi Barros, toma como foco de análise a questão do financiamento e orçamento da política de assistência social, a partir da compreensão

de que essa questão está envolta pelas disputas em torno do fundo público e sua apropriação pelo capitalismo contemporâneo. A análise centra-se no período compreendido entre os anos de 2016 a 2022, no contexto de profunda austeridade fiscal imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016 e as alterações introduzidas pelo chamado Novo Arcabouço Fiscal adotado em 2023 no primeiro ano do terceiro mandato do governo Lula da Silva.

No terceiro capítulo, Mônica Senna examina as mudanças operadas no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) desde o Golpe de 2016, com base na literatura sobre *policy dismantling*. A análise considera três aspectos centrais. O primeiro diz respeito às condições políticas que favoreceram o desmonte do padrão constitucional de proteção social. Em seguida, aborda as ambiguidades e fragilidades presentes no próprio processo de construção do SUAS. Por fim, identifica as estratégias adotadas para o desmonte da política de assistência social no período que vai até o ano de 2022.

O quarto capítulo foi elaborado por Márcia Estulano e Lenaura Lobato. Traz para o debate a questão da financeirização da política de assistência social no Brasil, compreendendo esse processo como uma das formas contemporâneas de reprodução do capital. A remercantilização das políticas sociais, a chamada cidadania financeira e a tendência de bancarização dos usuários da assistência social, o crédito consignado disponível aos beneficiários da política pública e o crescente endividamento das famílias brasileiras ganham centralidade na análise desenvolvida no capítulo.

A gestão municipal da assistência social no Brasil durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) é o tema do quinto capítulo, elaborado por Stephanie Barreto e Mônica Senna. O foco da análise reside nas continuidades e mudanças nos programas federais de transferência monetária condicionada (PTMC), particularmente o Bolsa Família (PBF) e o Auxílio Brasil (PAB). A perspectiva adotada busca fornecer uma visão crítica das estratégias adotadas pelo governo federal no período e suas repercussões para a gestão local da

política e para a população mais vulnerável do país.

A primeira parte da coletânea se encerra com o capítulo elaborado por Adriana Mesquita, Cristiano França e Silva, Mônica Senna e Rita Freitas. O texto apresenta elementos para análise do trabalho profissional no Sistema Único da Assistência Social enquanto espaço sócio-ocupacional que se ampliou nos últimos anos, mas de forma precarizada. O estudo se valeu da compilação de dados quantitativos disponíveis na base do Censo SUAS, no ano de 2021, e publicados no site da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, analisados de forma articulada ao exame da dinâmica macrosocietária e contraditória do capitalismo dependente brasileiro; bem como da cultura autoritária, patrimonialista, clientelista, filantrópica, caritativa, que fizeram (e ainda fazem) parte da trajetória histórica da assistência social no país.

A segunda parte da coletânea está voltada ao debate sobre famílias, gênero, raça/etnia e assistência social e contempla cinco capítulos. O primeiro, de autoria de Adriana de Andrade Mesquita, Cristiano Luis Turbino de França e Silva, Rita de Cássia Santos Freitas, Darana Azevedo e Sheila Dias Almeida, se dedica – a partir dos dados do CadÚnico – à análise do perfil socioeconômico da população usuária da política de assistência social. O texto destaca a importância do CadÚnico como importante instrumento, não apenas para o acesso da população a essa política e seus programas e benefícios; mas também como importante fonte de dados para identificar o perfil e necessidades desta população e, assim, contribuir para a formulação de políticas sociais.

O segundo texto, assinada por Marcelle dos Santos Cordon e Joana Garcia, se dedica ao estudo do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). O artigo se volta à análise da proposta de acompanhamento familiar prevista por esse serviço e ofertada através dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). A partir de estudo desenvolvido junto a cinco CREAS do município do Rio de Janeiro, identifica diferentes concepções, finalidades e metodologias adotadas

no cotidiano de acompanhamento de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social.

Já o terceiro texto, escrito por Renildo Junio de França Braga, Cilene Sebastiana da Conceição Braga, Francilene Soares de Medeiros Costa e Liliane Moser, se dedica a pensar as relações entre o processo de envelhecimento e suas implicações na vida familiar e nas políticas sociais. Fruto de pesquisa em desenvolvimento, o texto tem como objetivo realizar uma revisão de literatura analisando as principais discussões envolvendo as temáticas acerca do envelhecimento e as categorias inerentes a este processo, como cuidado, trabalho, família e proteção social no âmbito da Assistência Social brasileira. Trata-se de tema relevante e que, historicamente, não encontra muito destaque na formulação e implementação das políticas.

O quarto capítulo aborda a temática das masculinidades negras, tema igualmente pouco discutido no âmbito dos estudos acerca da política nacional de assistência social. O texto foi escrito por Daniel de Souza Campos e Vanessa Cristina dos Santos Saraiva e, sem deixar de reconhecer a importância das mulheres na gestão das famílias, apresenta reflexões acerca dos homens negros na constituição da Política Nacional de Assistência Social. O estudo se volta para um diálogo entre relações de gênero, masculinidades negras e proteção social, buscando pensar os homens negros como sujeitos e a necessidade – estratégica – de enfrentar a sua (in)visibilidade histórica no acesso aos programas da assistência social no Brasil.

Essa parte se conclui com o artigo, assinado por Ida Motta, adotando uma perspectiva feminista e interseccional no estudo sobre as mulheres em situação de rua. Dialogando com o texto anterior, uma preocupação presente neste artigo é também a perspectiva de compreender essas mulheres como sujeitos e retirá-las da invisibilidade que possuem para a formulação de políticas de proteção social. Enfatizando uma leitura interseccional, busca articular especialmente os marcadores de gênero, classe e etnia como forma de propiciar o conhecimento das especificidades que perpassam a vida dessas mulheres, como também, trazer elementos que possam

fortalecer a implementação de políticas públicas que possam impactar essas.

Assim, conclui-se essa coletânea. Ela traz a marca e as preocupações de suas autoras e autores. Ela é resultado da conclusão de uma pesquisa, trazendo aqui alguns dos resultados encontrados durante esse processo, bem como o diálogo com pesquisadoras e pesquisadores que fazem parte de nossa trajetória. É certo, porém, que a pesquisa efetivamente não se encerra aqui, pois as preocupações e nossos estudos persistem, na busca de maior conhecimento acerca de um tema tão caro para o Serviço Social: a Assistência Social como objeto de estudo. E, mais do que isso, a certeza de nosso compromisso com a produção de um saber que seja comprometido com a ampliação dos direitos sociais e da cidadania para a população usuária de nossos serviços: uma cidadania que garanta não apenas comida, mas igualmente, bebida, diversão, arte, amor, prazer, felicidade, e tudo inteiro, jamais pela metade.

A onda de conservadorismo que estamos vivenciando aponta mais do que nunca para a necessidade de resistência. Como os vários artigos aqui analisaram, é fundamental avançarmos na consolidação da política de assistência social, nas suas ações e serviços, bem como melhor conhecendo seus diferentes autores, seja a população atendida, seja os profissionais que a efetivam. Isso aponta, ainda, para a importância do respeito à pluralidade na busca do acesso a uma cidadania plena, para não perdermos os direitos conquistados e avançarmos no reconhecimento dos diferentes sujeitos, construindo narrativas antirracista e de equidade de gênero.

Dessa forma, agradecemos a todas e todos que participaram dessa coletânea, ou seja, as pesquisadoras e pesquisadores, que assinam os textos apresentados, bem como à professora Regina Miotto que nos brindou de forma muito gentil com o prefácio para esse livro. À todas e todos nosso carinho e o desejo que essa coletânea ganhe forças e percorra o cotidiano de todos os envolvidos nesta área. Espera-se que os capítulos que compõem essa coletânea contribuam para o olhar crítico e propositivo sobre a política de assistência social

enquanto parte do rol dos direitos de cidadania no país, direcionando-se a pesquisadores, docentes, estudantes, assistentes sociais, gestores e demais interessados no debate. Terminamos fazendo parafraseando o texto de Mesquita, França e Silva, Azevedo, Freitas e Almeida nesta coletânea, afirmando nossa esperança que essa coletânea garanta de alguma forma que efetivamente o amanhã “não seja só um ontem com um novo nome”¹. E que a PNAS possa, cada vez mais, contribuir para a consolidação de uma cidadania plena – que não se restrinja aos seus aspectos formais, mas garanta os direitos civis, políticos e sociais, e igualmente direitos sexuais, humanos, culturais, epistemológicos para que todas e todos tenham o acesso a uma cidadania nos mais diferentes domínios. Afinal, a cidadania deve ser por inteira e não pela metade.

¹ AmarElo (Sample: Sujeito de Sorte - Belchior) (part. Pablo Vittar e Majur) – Emicida. Fonte: <https://www.letras.mus.br/emicida/amarelo-feat-majur-e-pablo-vittar/>. Acesso em: 13 ago. 2024. Esta mesma citação é feita no primeiro texto da segunda parte dessa coletânea: “Análise do perfil da população usuária da política de assistência social no Brasil”, de autoria de Adriana de Andrade Mesquita, Cristiano Luis Turbino de França e Silva, Darana Carvalho de Azevedo, Rita de Cássia Santos Freitas e Sheila Dias Almeida.

Parte 1

**O Sistema Único da Assistência Social
Brasileiro – programas de transferência, gestão,
orçamento e financiamento**

Política de Assistência Social no Brasil pós-constituição federal de 1988: Breve histórico das epopeias e agruras de um direito sem glamour*

Potyara Amazoneida P. Pereira

Introdução

A *assistência social* tematizada neste capítulo possui delimitação bem específica. Trata-se de uma modalidade de proteção social pública que, rompendo com o seu convencional significado, auferiu a prerrogativa de concretizar direitos sociais ao conquistar, em 1988, *status* constitucional; um *status*, aliás, inédito no Brasil e forjado pelo processo de redemocratização do país, após vinte e um anos de ditadura civil-militar.

Entretanto, essa conquista se fez acompanhar de uma plethora de restrições e exigências, não apenas de ordem jurídico-infraconstitucional, mas também política, cultural, teórico-conceitual e, especialmente, emocional-acrítica advinda de reações estereotipadas. Assim, seja no domínio da ciência, da moral, da gestão administrativa, da ideologia, seja no terreno do senso comum e do imaginário, a denominação *assistência social* - como tantas outras - tem sofrido, parafraseando Brage (1999, p.9), de “intensa acumulação semântica”; ou seja, de saturação polissêmica, eivada de ambiguidades, quase sempre de baixo prestígio e nenhum *glamour*.

Esse fato, porém, tão impróprio nos meios acadêmicos, provocou, no Brasil, imperiosa necessidade de dissecação analítica da *assistência social* transformada, constitucionalmente, em política de seguridade social. Até porque, como salientam Doyal e Gough (1994), ao também se referirem à singela noção de *necessidades humanas*: na falta de conceituação coerente e segura dessas denominações, as

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.24-43

causas sociais a elas vinculadas perderão sentido e poderão gerar confusões, tanto entre os que procuram pelo seu apoio, quanto entre os que, com elas, irão se comprometer.

Além disso, a constitucionalização da assistência social em terras brasileiras se deu em um momento histórico ingrato. Mundialmente, políticas e direitos sociais começavam a ser desacreditados. Desde meados dos anos 1970, tudo que possuísse índole ou conteúdo *social*, *público* e *universal* quedava-se abominado pelo ideário *neoliberal* individualista-possessivo, visceralmente mercantilizado, que, a largos passos, se hegemonizava; e mais, por ser herdeiro da economia liberal clássica, apresentava-se como *novo*, especialmente por manter com o também *novo* conservadorismo (*neoconservadorismo*), parceria invulgar, mediante a qual se engendrava uma iracunda vertente ideológica, marcada pelo amálgama dos componentes mais antidemocráticos dos dois parceiros, denominada *nova direita*.

Não à toa, a partir daí, a “invenção do *social*”, segundo Donzelot (2007, p.10), – “construído na interseção do civil e do político”, e entronizado no circuito dos direitos pelas “paixões políticas” dos movimentos democráticos do século XX, – foi-se estiolando. Seu *ethos* coletivista, regido pelos princípios da igualdade, solidariedade e equidade, chocava-se com a lógica individualista da *nova direita* que, indiretamente, remetia-se ao paradoxo satírico de Mandeville (1997), contido em sua “A Fábula das Abelhas”, da seguinte forma: *sacramentando* o contributo de *vícios privados*, como cobiça, má fé, trapaça, hipocrisia, para o avanço da capacidade produtiva de cada um e, contraditoriamente, para a produção de *benefícios públicos*.

Foi assim que, sob a égide da *nova direita*, o paradoxo mandevilliano dos “vícios privados, benefícios públicos”, dos séculos XVII e XVIII (já presente na alegórica *mão invisível* do mercado, apregoada pelo economista Adam Smith, também dos séculos XVII e XVIII) voltou a ter vez. Mas, não só isso. Desde meados do século XX, tal alegoria pontificava a crença no progresso e bem-estar geral

promovido pelas forças livres do mercado e da iniciativa privada, posto que só assim cada um daria o melhor de si, movido pela ambição competitiva, que requeria: de um lado, livre ação individual (*liberdade negativa*¹) em um sistema produtor de, no máximo, *igualdades de oportunidades* (e nunca *substantivas*); e, de outro lado, políticas sociais propiciadoras de, no máximo, melhoria dessas oportunidades. Quanto à assistência social – um expediente secularmente desenvolvido sob a forma de pactos informais solidários, na esfera da família, da vizinhança e, posteriormente, das irmandades e confrarias territoriais, com objetivos mutualistas ou paternalistas de integração social, – o neodireitismo foi categórico: tal assistência deveria ser um mecanismo de alívio (*relief*) da pobreza e de controle dos pobres; do contrário (reeditando-se teses utilitaristas, como as de Thomas Malthus, datadas dos séculos XVIII e XIX), a sua identificação com a justiça social, destruiria no indivíduo o espírito da autoajuda, da ambição e do empreendimento, além do medo da insegurança social.

É centrado nesse cenário que este texto fará um retrospecto do processo de ascensão formal-legal da assistência social brasileira ao patamar de política pública e direito de cidadania, no qual terão destaque os seguintes momentos do período compreendido entre 1987 e 2003: i) o da inusitada inserção da assistência social no conteúdo do Anteprojeto elaborado pela Subcomissão Temática de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente, da chamada Assembleia Nacional Constituinte (ANC)², de 1987; ii) o da inclusão da assistência social, como política de seguridade social, no corpo da Carta Magna, promulgada em 1988; iii) o da odisseia da regulamentação infraconstitucional dessa política, por meio de Lei Federal específica;

¹ Trata-se da liberdade civil, conquistada no século XVIII, como *recurso defensivo* do cidadão em relação ao Estado. Seu objetivo é o de conseguir o absenteísmo estatal na esfera privada por meio de direitos individuais, tais como: de ir e vir, de pensamento e fé, de celebrar contratos, de expressão, de propriedade privada, dentre outros.

² Na verdade, não foi criada uma Assembleia Nacional Constituinte, de caráter extraordinário e temporário, com a incumbência exclusiva de elaborar o texto constitucional e a possibilidade de alterar a estrutura do Estado; mas sim, um *Congresso Constituinte*, composto dos deputados e senadores eleitos, em 1986, compromissados com a manutenção da estrutura do Estado. Essa foi, no plano constitucional, a primeira vitória dos grupos ainda ligados ao regime ditatorial.

iv) o da conceituação da política de assistência social constitucionalizada, compatível com os processos democráticos, descentralizados e participativos, também previstos na referida Constituição; e v) o da primeira década e meia de implementação da política de assistência social em uma conjuntura nacional e internacional francamente adversa.

A escolha, nesta análise, do período de tempo acima mencionado, deve-se à seguinte decisão metodológica: primeiro por ter sido, esse interregno, objeto privilegiado de estudo da autora deste texto, seja como cidadã e pesquisadora, seja como integrante da equipe que coordenou, no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), da Universidade de Brasília (UnB), a elaboração do Pré-projeto de Lei regulamentadora dos art. 203 e 204 da referida Constituição, que redundou, em grande parte, no texto da vigente Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); e, segundo, por terem sido plantadas, nesse período, as agruras que, sob várias formas, reproduziram-se em todo o percurso dessa política, sob o jugo imperial do ideário neodireitista ainda vigente e instalado no Brasil desde o começo dos anos 1980.

Da transição democrática à constitucionalização da assistência social

Com a queda da ditadura civil-militar, de 1964 a 1985, a nação brasileira ganhou um vigoroso anseio por reconquistar suas liberdades democráticas e ampliar o seu acanhado leque de direitos de cidadania, que lhe havia sido confiscado. Esse anseio ultrapassava, obviamente, os limites das *liberdades negativas*, prezadas por liberais clássicos e contemporâneos, e requeria a vigência de *liberdades positivas*, associadas ao princípio da *igualdade* que incumbe aos Estados de Direito obrigações sociais. Tal modo de pensar, não era fruto de arroubos libertários, mas de conscientização coletiva forjada em uma realidade truculenta, caracterizada pela incivilidade e por severas disparidades,

entre as quais a social. Neste particular, ressaltava, ao lado da desigual distribuição de poder e riqueza, a interdição da cidadania em seu conjunto – civil, política, social e difusa – com a qual a transição democrática haveria de se confrontar.

Afinal, não se pode esquecer que a referida transição, iniciada com o discurso do ex-presidente da República, general Ernesto Geisel, em sua primeira reunião ministerial, no dia 19 de março de 1974, foi, como classificou O'Donnell (1987), *pactuada*; vale dizer, *negociada*, e não movida por colapso ou implosão do regime ditatorial que, mesmo desgastado, teimava continuar. Prova disso, foi a sua esdrúxula durabilidade, assim como a indefinição de Geisel quanto ao cumprimento de sua prometida “abertura” ou “distensão” política, que se tornou a mais longa do Ocidente contemporâneo. “Argentina, Uruguai, Grécia, Espanha, Portugal, tiveram trajetórias mais curtas e resultados mais estabilizados”, pontua Schmidt (1988, p. 94). Com efeito, desde 1974, tal transição se valeu de vários testes e “freios oligárquicos”, com os quais, ao mesmo tempo em que se tornava “lenta” e “gradual”, arquitetava uma futura anistia “ampla”, “geral” e “irrestrita” que cobriria a todos, perseguidos políticos e seus algozes.

Finalmente, com a crise capitalista mundial, iniciada em fins dos anos 1970, e com a falência do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), do governo Geisel, que pretendia transformar o Brasil em uma “grande potência”, a redemocratização do país tornou-se incontornável. Em 1985, durante o último e esvaziado governo militar do general João Batista de Oliveira Figueiredo, o regime ditatorial saiu de cena. Mas não sem antes derrotar a Emenda Constitucional nº 5/1983, de Dante de Oliveira, que previa eleições diretas para a Presidência da República; e nem sem antes realizar pactuações oligárquicas que, em 15 de janeiro de 1985, conduziram à presidência e à vice-presidência da República os políticos civis Tancredo Neves e José Sarney, ambos eleitos indiretamente por um Colégio Eleitoral. Todavia, com a morte de Tancredo, em 21 de abril do mesmo ano, Sarney assumiu a Presidência da então chamada “Nova República”, abrindo-se, dessa

forma, o “cenário da reconstitucionalização no país” (Schmidt, 1988, p.95).

No governo de Sarney (entre 21 de abril de 1985 e 15 de março de 1990) – um político oriundo dos quadros conservadores – os ideais progressistas continuaram a sofrer contenções. Entretanto, ironicamente, foi em meio ao recrudescimento de bandeiras retrógradas e clientelistas, em relação à política social, que a *assistência social* ganhou um perfil mais moderno.

Os projetos oficiais, construídos sob o lema “Tudo pelo social” revelavam, explicitamente, a intenção de priorizar o combate à pobreza, tal como declaravam, respectivamente, os documentos intitulados “Subsídios para a ação imediata contra a fome e o desemprego”, preparado pela Comissão para o Plano do Governo (COPAG), em 1985; o Programa de Prioridades Sociais, para 1985; e o Plano de Prioridades Sociais, para 1986. Por outro lado, começaram a vicejar debates em Universidades, Agências governamentais e em círculos organizados da sociedade civil, sobre os mesmos temas, com o fito de subsidiar os trabalhos do Congresso Constituinte, de 1987, e a construção de um texto constitucional que, embora retardatário, contemplasse avanços civilizatórios.

Dos documentos favoráveis a essa intenção, destaca-se o elaborado pelo Grupo de Trabalho (GT) para a Reestruturação da Previdência Social, criado pelo Decreto nº 92.654, de 15 de maio de 1986, coordenado pelo cientista social Wanderley Guilherme dos Santos e secretariado pela economista Sulamis Dain, o qual, ao acolher recomendações do então ministro da Previdência e Assistência Social, Raphael de Almeida Magalhães, continha: i) uma proposta de seguridade social que extrapolava o âmbito restrito do seguro e sugeria soluções específicas (Stein, 1997, p. 72); ii) um relatório, intitulado “Rumos da Nova Previdência”, que ressaltava a necessidade de o país “superar o estágio em que seu sistema de seguridade social se apoiava estritamente em uma concepção contratualista”; e iii) a defesa de um sistema no qual “todo cidadão brasileiro seria titular de um conjunto mínimo de direitos sociais

independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos” (MPAS, 1986, p. 5).

Formalizou-se, desse modo, na República Federativa do Brasil, uma concepção inovadora de seguridade social, que seria aprovada, em 1987, no Congresso Constituinte, e incorporada, como art. 194, à nova Constituição Federal, de 1988, com o seguinte teor: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações e iniciativas dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social” (Brasil, 1988). Um teor, entretanto, que viria, no mesmo diploma legal, condicionado às seguintes condições: para vigorarem, as três políticas que compunham o sistema, deveriam ser regulamentadas por Lei federal específica, o que constituía – mormente para a estrepante assistência social – mais uma trava imposta pelas resistências neodireitistas; uma trava, aliás, que emperrava não apenas o capítulo da Ordem Social, composto de 89 dispositivos (do art. 193 ao art.232), mas abarcava, no total, 179 dispositivos da Lei Maior que ficaram, segundo Faoro (1988), indefinidos e à espera de regulamentação. Donde se conclui, parafraseando Faoro (1988), que a Constituição de 1988, ainda vigente, constituiu, apenas, o marco inicial de um projeto de construção da vida republicana brasileira, que nunca se concluiu; e, portanto, nunca representou “a festa da cumeieira, mas a festa da pedra fundamental”, cujo mérito reside não em apresentar grandes inovações, mas em “ampliar e socializar direitos que antes eram privilégios de poucos”. Essa é a razão, conforme Faoro (1988), de persistirem na Carta Constitucional, de 1988, vários “ranços autoritários do passado”, dentre os quais o contido no art. 142 que prevê a permanência, na cúpula do poder, das forças armadas como *garante* da ordem republicana, confirmando que: a nova Constituição Federal, ainda vigente, não se tornou uma Lei “dirigente”, mas “dirigida” e, como tal, “incapaz de institucionalizar a vontade da maioria” (Faoro, 1988).

Percalços da regulamentação dos art. 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 referentes à assistência social

Foi a partir da elaboração de sua Lei regulamentadora que a assistência social se tornou, com atraso em relação à saúde e à previdência, matéria catalizadora de atenções provenientes tanto da sociedade quanto do Estado. Isso porque, não havia no tocante à assistência social brasileira, tradição de participação política, corporativa; e nem quem, espontaneamente, se dispusesse, naquele momento, a encabeçar um movimento social para oferecer aos poderes públicos competentes (executivo e legislativo) uma proposta de lei regulamentadora. Foi preciso que um órgão do executivo federal, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Ministério do Planejamento, recorresse à Universidade de Brasília (UnB), para que esta liderasse esse movimento e encaminhasse ao Poder Legislativo Federal, um Anteprojeto de Lei regulamentadora da assistência social, já que o Poder Executivo assim não procedeu, descumprindo determinações expressas no art. 59 das Disposições Transitórias da Constituição. Na UnB, coube ao Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), essa incumbência que, literalmente, partiu do zero porque, também na Universidade de Brasília, a assistência social, ao contrário da saúde, não dispunha de debate acumulado³. Em vista disso, a área da saúde continuou a cargo do Núcleo de Estudos da Saúde NESP, do CEAM/UnB, e a previdência, que já possuía considerável estoque de informações decorrentes de estudos, experiências e interlocuções entre a sociedade civil e o Ministério da Previdência e Assistência Social, contou com outras lideranças, externas à UnB.

³ Segundo Boschetti (2002, p. 21), “a situação do campo assistencial, nesse período, era marcada por uma pulverização institucional e financeira, bem como pela indefinição governamental a respeito do lugar que a assistência social deveria ocupar no âmbito do governo. A multiplicidade das ações assistenciais agravava a imprecisão conceitual e a nebulosidade predominante na área”.

Foi no NEPPPOS/CEAM/UnB, portanto, que, em 1988, ocorreu o pontapé inicial da formulação de uma proposta de Lei definidora do conteúdo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que só seria aprovada cinco anos depois; isto é, em 7 de dezembro 1993, devido a contínuos percalços e embates políticos. O primeiro, dizia respeito à ausência, no país, de qualquer precedente formal e substantivo, dessa natureza, concernente à assistência social, o que exigia do Grupo de Trabalho (GT) organizado pelo NEPPPOS e o IPEA, um pioneirismo imperioso. Como bem descreve Boschetti (2002, p. 21), esse GT traçou, inicialmente, os grandes eixos da Proposta que deveriam, ao mesmo tempo, “responder às mudanças desejadas e observar os limites impostos pela Constituição, a saber: definição conceitual de assistência social; financiamento; organização e gestão; benefícios, serviços, programas e projetos”. E como havia carência de reflexões teórico-conceituais nessa área, e de pesquisas aprofundadas sobre as ações assistenciais, foram elaborados três textos orientadores: um que tematizava aspectos conceituais da assistência social, da autoria de Potyara A. Pereira-Pereira (1989); outro que tratava “da história da assistência social e discutia a cobertura da população a ser beneficiada e os direitos assistenciais”, da autoria de Vicente Faleiros (1989); e um terceiro que contemplava “a relação entre público e privado referente aos aspectos relativos à participação política comunitária no processo de formulação e controle social da política, da autoria de Pedro Demo (1989). Esses textos foram publicados nos Anais do I Simpósio Nacional sobre Assistência Social, realizado pela Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados, nos dias 30 e 31 de maio e 1º de junho de 1989.

Em linhas gerais, o arcabouço da referida Proposta de Lei guiava-se pelos seguintes pressupostos: i) prevalectimento das necessidades humanas sobre as necessidades do capital, haja vista que, como um direito, a assistência social não possuiria caráter contratual, como é o seguro, e nem seria mercantilizada. Por isso, ela não deveria submeter-se à lógica da rentabilidade econômica privada.

Sua tarefa-chave seria universalizante (embora ela não fosse universal), no sentido de garantir, aos despossuídos, o acesso e o usufruto aos bens e serviços sociais públicos, que constituem patrimônio de todos. Ademais, não caberia à política de assistência a mera reparação de danos ou de dívidas sociais, mas o empenho de transformar os despossuídos em legítimos credores dessas dívidas; ii) primazia da responsabilidade do Estado na coordenação, provisão, financiamento e execução da política de assistência social, compreendendo os seguintes critérios: da não contribuição para o acesso aos benefícios e serviços; da democratização das informações; da participação dos demandantes na formulação e controle da política; e da descentralização política-administrativa. Isso não significaria monopolização da política de assistência social pelo Estado, mas a compreensão de que só o Estado, sob controle democrático, poderia garantir uma assistência social como direito e removê-la do terreno movediço e incerto da caridade privada, dos azares da economia e dos interesses pessoais.

Resultou dessa concepção um Pré-projeto inspirador da construção de um Projeto de Lei que, nos termos da Constituição, deveria ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Legislativo; mas que, por falta de presteza do Presidente Sarney no cumprimento dessa determinação superior, tomou rumo inverso. Contornando resistências oposicionistas e estratégias de retardamento do processo regulamentador da seguridade social prevista na Carta Magna, o Parlamento assumiu o comando dessa tarefa. Além do I Simpósio, já mencionado, e realizado após expiração do prazo constitucional, o Presidente da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados, enviou ao Poder Executivo os Projetos de Lei regulamentadores das três políticas. O da assistência social, apresentado pelo deputado Raimundo Bezerra, praticamente incorporou, em sua integralidade, o Pré-projeto elaborado na Universidade de Brasília. Como observa Boschetti (2002, p. 37), apenas alguns tópicos, referentes “à organização e gestão”, que tinham “implicações diretas na seguridade social”, foram alterados:

em vez “da criação de um Ministério da Seguridade Social, com três Institutos Nacionais”, previstos no Pré-projeto, o deputado propôs “a criação de uma Secretaria Nacional de Assistência Social, vinculada à presidência da República”, sendo, esta, uma alteração delicada porque, como ressalta Boschetti (2002, p.37), embora ela preservasse a organização da assistência em “um sistema descentralizado e participativo com uma direção única em cada esfera de governo [...] atingia o coração da ideia de seguridade social ao separar, institucionalmente, as políticas que deveriam compô-la organicamente”. Além disso, “ao vincular a assistência social à Presidência da República, corria o risco de continuar mantendo-a sob a ingerência filantrópica das chamadas *primeiras-damas*” (Boschetti, 2002, p.37).

Finalmente, após várias e intensas discussões na Câmara Federal, acompanhadas de Emendas e de outros Pré-projetos que desfiguravam o Pré-projeto pioneiro, principalmente no quesito *organização e gestão da política* – já que os princípios e critérios que presidiam os direitos mantiveram-se preservados – o Projeto de Lei nº 3.099-1989 foi, em 26 de agosto de 1990, enviado ao Senado para aprovação, que se logrou integral; e, em 27 de agosto de 1990, foi encaminhado para sanção do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, o primeiro a ser eleito democraticamente pelo povo, após vinte e um anos de ditadura. Mas este, surpreendentemente, o vetou por completo, sob as seguintes principais alegações: i) a assistência social não possuía qualificação para lidar com políticas de ajuda pecuniária e continuada de renda; ii) a assistência social proposta afastava-se dos limites da pobreza absoluta; e iii) a proposição apresentada era incompatível com as políticas de trabalho (Brasil, 1990). E desse ato decorreram mais três anos para que, em 7 de dezembro de 1993, o governo Itamar Franco - sob a mira de uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão e ante o peso de escândalos orçamentários⁴ relacionados, inclusive, a

⁴ Escândalos referentes à manipulação, por parlamentares, de Emendas federais para desviar recursos do Orçamento da União, por meio de *entidades fantasmas de assistência social*; ou de

desvios de verbas públicas para subvenções sociais - instituiu a LOAS. Mesmo assim, em meio a indefectíveis entraves e correlações de forças.

Entraves fundadores, que se tornaram praxes, à implementação da política de assistência social como direito de cidadania

Em consonância com o disposto constitucional, o sistema de Seguridade Social brasileiro pós-1988 organizou-se em torno de dois grandes eixos: um, *contributivo*, representado pela política pública de previdência social; e outro, *distributivo*, representado pelas políticas públicas de saúde e de assistência social. Neste último eixo, a saúde seria de escopo universal, em relação aos destinatários (Brasil, 1988, art. 196), enquanto, a assistência social, seria prestada a “quem dela necessitar, independentemente de contribuição” (Brasil, 1988, art. 203), assumindo, assim, escopo delimitado quanto aos destinatários constituídos de: crianças; adolescentes; gestantes; nutrizes; pessoas idosas ou com deficiência e populações pobres, embora devesse ser diversificada. Isto é, que devesse superar a sua antiga imagem associada ao *assistencialismo*, ou à sua perene doença, uma vez que integrava, ao mesmo tempo, o mais elevado ordenamento jurídico, a esfera *jus-política* e os campos científico, filosófico e ético que lhe conferiam paradigma norteador.

Foi no âmbito, portanto, das leis, dos conceitos, dos fundamentos teóricos e dos movimentos democráticos que a assistência social constitucionalizada lavrou tentos não desprezíveis. A par de assumir nova identidade, despertou interesse de estudos e pesquisas; suscitou debates e polêmicas; constituiu bandeira de lutas de grupos simpatizantes e até militantes; e, como não poderia deixar

empreiteiras favorecidas em licitações realizadas pela Administração pública para contratação de obras. Disso resultou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) que recomendou a cassação de dezoito dos trinta e sete parlamentares investigados - os denominados *anões do orçamento*, por possuírem baixa estatura física e integrarem o chamado “baixo clero” do Congresso Nacional.

de ser, acirrou hostilidades de setores neodireitistas contra a sua nova condição.

Esse fato explica, em grande parte, as fortes resistências à implementação das conquistas sociais nela contidas e regulamentadas. Se não, confira-se. Chama a atenção a negligência do governo federal em regulamentar os art. 203 e 204 da Constituição e em concretizar, por meio de políticas, o que estava declarado nesses dispositivos constitucionais, evitando que ela se tornasse letra morta. Nesse contexto, as poucas iniciativas, inicialmente efetuadas, partiram muito mais de Estados e Municípios da Federação, naquilo que lhes competia, do que da União. No governo do presidente Sarney (entre 21 de abril de 1985 e 15 de março de 1990), a prédica recorrentemente proferida era a de que a Constituição Federal o impedia de governar. No governo do presidente Collor de Mello (entre 15 de março de 1990 e 29 dezembro de 1992⁵), imperou a ideia retrógada de que uma “assistência social responsável” deveria limitar-se a prestar auxílios filantrópicos a segmentos sociais carentes. No governo do presidente Itamar Franco (entre 29 dezembro de 1992 e 1º de janeiro de 1995), houve pressões junto ao chefe do executivo (incluindo ameaças do Ministério Público com uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão) para que o Executivo Federal encaminhasse, ao Congresso Nacional, um novo Projeto de Lei de regulamentação da assistência social, o qual foi, em 1993, sancionado e convertido na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Por fim, nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso (entre 1º de janeiro de 1995 e 1º de janeiro de 2003), a LOAS foi, desde o início, atropelada por Programas paralelos de atendimento à pobreza e com Medidas Provisórias (MPs) restritivas e desmanteladoras de direitos adquiridos, dentre as quais se destacam:

⁵ Esse governo, que durou dois anos, oito meses e vinte e um dias, foi interrompido com a renúncia do Presidente, em 29 de dezembro de 1992, devido à instauração e à aprovação, pelo poder legislativo, de seu processo de impeachment, no dia anterior. Com o seu afastamento definitivo, o cargo de Presidente da República foi ocupado pelo seu vice Itamar Franco.

- A MP nº 813, de 01/01/1995, baixada no dia da posse do primeiro mandato presidencial, que, com o objetivo de modernizar a administração pública, incrementou a contrarreforma conservadora do governo Collor de Mello, determinando: a extinção do Ministério do Bem-Estar Social, instituído em 1989, da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) e do Centro de Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), todos ligados à área da Assistência Social; e a redistribuição dos destinatários da assistência social por vários Ministérios, alterando a competência original dessas pastas, a saber: crianças, adolescentes e pessoas com deficiência ficaram a cargo do Ministério da Justiça; pessoas idosas foram alocadas no Ministério da Previdência e Assistência Social; e segmentos sociais em condição de pobreza extrema vincularam-se, indiretamente, à Casa Civil da Presidência da República, por meio de um novo Programa denominado *Comunidade Solidária* a ser presidido pela esposa do Presidente da República, Ruth Cardoso, a qual passou a exercer competências extraordinárias concorrentes com a LOAS. E toda essa contrarreforma foi arquitetada para, conforme justificativa expressa, reduzir gastos públicos e dar suporte ao Plano de Estabilidade Monetária (Plano Real) do referido governo (Pereira-Pereira, 1996);
- A focalização da assistência social na pobreza absoluta, guiada pelo princípio da *menor elegibilidadade* e pelo critério da *seletividade*, segundo os quais o que é selecionado para ser mais bem atendido não são os destinatários, mas sim o gasto governamental e o leque de ofertas de benefícios e serviços, para não onerar os cofres públicos. Essa é a lógica que preside, por exemplo, o corte de pobreza no valor de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita* familiar, imposto na LOAS, como critério de elegibilidade para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo,

previsto no art. 203, da Constituição Federal de 1988; uma lógica cujas implicações perversas podem ser assim qualificadas: do ponto de vista da *cidadania*, fere de morte o princípio da equidade e da justiça social, que está na base da política de assistência; do ponto de vista *racional*, aumenta a pobreza, em vez de reduzi-la, porque deixa no desamparo consideráveis parcelas da população que, por serem pobres, cedo irão engrossar as fileiras da miséria; e do ponto de vista *ético*, submete os demandantes dos benefícios assistenciais a constrangedores testes de meios (comprovações de pobreza) que os estigmatizam, ao invés de dignifica-los. Para se ter uma ideia da importância que esse tipo de seletividade obteve no governo FHC, apresentam-se a seguir os seguintes informes: no período compreendido entre o primeiro ano de vigência da LOAS (1994) e o término do primeiro mandato do governo FHC, não houve, conforme Boschetti (2002), progressos no campo da assistência social. Pelo contrário, houve redução do número de atendimentos dos chamados serviços de prestação continuada a crianças em creches, às pessoas idosas e às com deficiência, antes prestados por prefeituras e entidades privadas. Essa queda, acentua Boschetti (2002), foi ligeiramente corrigida em 1999, no início do segundo mandato de FHC; mas tal correção não alcançou o número de prestações de 1996, por si só já baixo, e nem aumentou no ano 2000. Nesse ano, não houve, inclusive, registro de números de atendimentos às pessoas idosas e às com deficiência.

- Quanto à evolução do orçamento e da execução do Fundo de Nacional de Assistência Social (FNAS), entre 1996 e 2001, Boschetti (2002) indica que houve relativo crescimento de recursos desse Fundo, embora a execução dos mesmos não tenha sido integral e nem progressiva. Em 2000 observou-se retrocesso na execução dos valores orçados. Ademais, do

pouco que foi destinado à assistência social, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) abocanhou a maior parte do total, elevando-se do patamar de 22,4%, em 1996, para 73,1% em 2000. Mas isso não quer dizer que o BPC tivesse recursos privilegiados. No ano 2000, o total de atendimentos, englobando 1.014.600 pessoas (274.400 idosas e 739.900 com deficiência), contou apenas com R\$ 1.950.057. 566. E para desfalcar, ainda mais, os restritos recursos monetários da assistência social, várias ações sociais desenvolvidas por Ministérios não enquadrados no Sistema de Seguridade Social, receberam verbas desse Sistema, muitas vezes em quantidade superior ao que era destinado à Política de Assistência Social. Isso sem falar das Emendas Parlamentares que, dissociadas dos Planos da Política de assistência social, alocavam, crescentemente, provisões dessa Política.

Concluindo

Para não dizer que faltou inovação no âmbito da Política de Assistência Social, no primeiro decênio da sua constitucionalização, foi instituído, em 1996, - com atrasos e relutâncias federais - o já citado Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor mensal de um salário mínimo, de acordo com o preceituado no art.203, inciso V, da Constituição Federal. Mas o irônico dessa inovação foi que o BPC se transformou em alvo preferencial de atentados governamentais contra a assistência social como direito de cidadania. Tal benefício passou a encarnar, indevidamente, a própria “Política”, mobilizando quase todas as atenções públicas e privadas em torno de si. E nesse enviesamento, ele foi distanciando-se de seus determinantes legais para ficar, cada vez mais, focalizado e avesso aos direitos que ele deveria concretizar. Primeiramente, como o seu valor mensal não poderia ser rebaixado ao arrepio da Lei Maior, o critério de elegibilidade para o seu acesso foi, politicamente, rebaixado de forma draconiana, resgatando-se, desse modo, o *princípio da menor elegibilidade*

(*less eligibility*) da *estigmatizante* Lei de Emenda à Lei dos Pobres⁶ inglesa, de 1834. Ou seja, dentre as pessoas idosas e com deficiência só teria direito a recebê-lo quem estivesse abaixo de uma linha de pobreza familiar cujo teto, em termos monetários, não ultrapassasse ¼ do salário mínimo. Posteriormente, por envolver dinheiro e precisar da máquina da política de previdência social para ser distribuído, o BPC passou a ser visto pelos seus próprios destinatários como *aposentadoria* (ou seguro) e, para a burocracia da previdência, como um encargo a mais ou um *estranho no ninho*. Passou também, o BPC, a ser considerado fonte de receita, ou moeda de troca, por entidades privadas de assistência social que, em desacordo com a Lei e com a complacência dos poderes públicos, o transformaram em contrapartida financeira ao abrigo prestado às pessoas idosas e às com deficiência, já pago pelo Estado. Ademais, a partir de sua concessão, seguidas alterações lhe foram impostas por uma infralegislação (decretos, resoluções, ordens de serviço) que descumpria, sem cerimônias, a Lei Maior. E mais, fez parte dessa tendência, a tentativa de o governo FHC reduzir, em 1995, o valor monetário desse benefício, desvinculando-o do salário mínimo. Tal tentativa – que não vingou devido a diversas pressões sociais, inclusive do Conselho de Assistência Social (CNAS) – estava contida na primeira proposta de Emenda Constitucional referente à reforma da Previdência Social (Gomes, 2001).

Com base no exposto, compreende-se o porquê de até hoje a Política de assistência social não ter saído, totalmente, de seu *locus* formal-legal. O fato de ela ter surgido em um momento histórico em que, quase tudo, incluindo a *sociedade*, já se voltava *contra o social*, conforme Ribeiro (2000); e em que o *social* correspondia ao *carente*, alvo de solidariedades comiserativas, movidas por indivíduos de *bom coração*, em meio à mercantilização geral (Alonso, 1977), seu destino não poderia ser diferente. Estava-lhe, ideologicamente, vedada a possibili-

⁶ *Poor Law Amendment Act*, a qual, em defesa do liberalismo econômico, postulava a ideia de que as condições de vida dos beneficiários da assistência social pública fossem menos atraentes do que as dos trabalhadores com as piores remunerações.

dade concreta, desembaraçada, de concretizar direitos sociais previstos na Constituição. Sendo assim, a cidadania que deveria reconhecer a natureza pública do social, foi ficando restrita à dimensão individual dos direitos, ou convertida a um dever oficial de normalização da economia para garantir a estabilidade monetária e a tranquilidade das atividades financeiras. Nessas circunstâncias, não só a política de assistência social se tornou fragilizada, mas também a própria redemocratização então recém conquistada. Emblematicamente, no processo de emperramento da Política de Assistência Social percebe-se um retrocesso civilizatório de grande magnitude, incluindo as instituições políticas, a justiça, a segurança pública, os valores éticos, ao mesmo tempo em que se detecta a abertura de espaço para a prática do desrespeito às leis, da prevaricação administrativa, da incúria política e da arrogância burocrática no trato da pobreza. Fatos bastante conhecidos no Brasil dos dias atuais.

Referências

ALONSO, Luis Henrique. Sindicalismo y ciudadanía: los dilemas de la solidaridad en la era de la fragmentación. *In*: OFFE, Claus *et al.* **Que crisis? Retos y transformaciones de la sociedad del trabajo.**

Espana: Tercera Prensa-Hirugarren-Prensa S.L.,1977.

BRAGE, Luis Ballester. **Las necesidades sociales:** teorías y conceptos básicos. Madrid: Editorial Síntesis S.A., 1999.

BOSCHETTI, Ivanete. As forças de apoio e de oposição à primeira proposta de regulamentação da assistência social no Brasil. *In*: NEPPoS/CEAM/UnB. Conflitos de interesses e a regulamentação da política de assistência social. **Cadernos do CEAM.** Ano III - n.º.11, 2002.

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

BRASIL. Diário Oficial da União. Mensagem nº 672, de 17/09/1990. Brasília/DF.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 813**. Diário Oficial da União - Seção 1 - Página 1, Brasília-DF, 1º de janeiro de 1995.

DEMO, Pedro. Organização e participação comunitária. *In: Anais do I Simpósio Nacional de Assistência Social*. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília, 1989.

DONZELOT, Jacques. **La invención de lo social**: ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas. Buenos Aires: Nueva Visión, 2007.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **Teoría de las necesidades humanas**. Barcelona: ICARIA/FUHEM D.L., 1994.

FALEIROS, Vicente. Critérios, clientela, benefícios, serviços e entidades de assistência social. *In: Anais do I Simpósio Nacional de Assistência Social*. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília, 1989.

FAORO, Raimundo. **Revista Isto É / Senhor**, nº 990, de 7 de setembro de 1988. São Paulo: Editora Três, 1988.

GOMES, Ana Lúcia. **O benefício de Prestação Continuada**: uma imperfeita tradução? Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2001.

MANDEVILLE, Bernard. **A fábula das abelhas**: ou vícios privados, benefícios públicos. São Paulo: Editora UNESP, 2017.

MPAS. Rumos da nova previdência. *In*: Grupo de Trabalho para a Reestruturação da Previdência Social. Tomo 1. **Anais**. Brasília-DF, 1986.

O'DONNELL, Guillermo. **Entrevista**. Folha de São Paulo. 1º Caderno, São Paulo, Domingo, 21 de junho de 1987.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. Conceitos e funções da política de assistência social no Brasil. *In*: **Anais do I Simpósio Nacional de Assistência Social**. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Brasília, 1989.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara A. Reflexões sobre a medida provisória nº 813, de 01/01/1995. *In*: **A assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996.

RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCHMIDT, Benício. Política Social e transição democrática. *In*: PAIVA, Leda Del Caro (Org); NEPPPOS/CEAM/UnB. Transição democrática e política social no Brasil, **Cadernos do CEAM**. Ano 1- nº.1, 1988.

STEIN, Rosa H. **A descentralização como instrumento de ação política: o caso da assistência social**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 1997.

Financiamento e orçamento da política de assistência social no contexto de austeridade fiscal no Brasil*

Evilasio Salvador
Ravi Cruz de Freitas Barros

Introdução

Este capítulo tem por objetivo investigar o financiamento e orçamento da política de assistência social no período entre 2016 e 2022, no contexto de austeridade fiscal brasileiro, após a Emenda Constitucional (EC) 95, que congela os gastos sociais por 20 anos. Além disso, são analisadas as mudanças ocorridas no ano de 2023 no orçamento da União, a partir do terceiro governo do presidente Lula.

Um marco na política econômica do primeiro ano do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026) é o encaminhamento ao Congresso Nacional, em 18/04/2023, do Projeto de Lei Complementar (PLP 93/2023), que “institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”, também denominado de Novo Arcabouço Fiscal (NAF) pela equipe econômica. Após a tramitação e as modificações realizadas no parlamento, o PLP foi convertido na Lei Complementar (LCP) 200/2023, denominada de Regime Fiscal Sustentável (RFS).

A compreensão sobre o financiamento e o destino dos recursos da assistência social está inserida na disputa do fundo público brasileiro. Conforme Behring (2021), o fundo público assume tarefas e proporções cada vez maiores no capitalismo contemporâneo no qual predominam o neoliberalismo e a financeirização, em que pese todas as odes puramente ideológicas em defesa do estado mínimo, que vem sendo amplamente difundidas desde década de

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.44-70

1980. Para autora, o fundo público no capitalismo maduro busca garantir “as condições de rotação e valorização do capital e assegurar a subsunção do trabalho ao capital em condições precárias, ou seja, para a máxima exploração” (Behring, 2021, p. 117).

Além desta introdução e das considerações finais, o texto tem mais duas seções. A próxima seção trata do financiamento da assistência social no contexto de ajuste e austeridade fiscal. A terceira seção realiza, a partir dos últimos planos plurianuais (PPAs), o orçamento destinado ao Fundo Nacional de Assistência Social problematizando a alocação do financiamento entre os benefícios e serviços. Além disso, demonstra o desfinanciamento que os gastos tributários (renúncias fiscais) provocam no orçamento da assistência social.

Financiamento da política de assistência social em contexto de austeridade fiscal

O fundo público na conformação de países dependentes, como o Brasil, opera fundamentado nos mecanismos de transferência de valor e por corolário na superexploração da força de trabalho, com isso “o processo de acumulação dependente carrega peculiaridades por conta do desenvolvimento econômico subordinado nas formações sociais, que levam a especificidades na conformação do Estado, na disponibilidade de recursos do fundo público e na definição das políticas econômicas e sociais”

Em termos de garantia de financiamento do orçamento das políticas sociais, a Constituição Federal (CF) de 1988 é um marco ao assegurar recursos vinculados e gastos mínimos obrigatórios para a concretização de alguns direitos sociais fundamentais na construção da cidadania, notadamente, nas políticas da seguridade social e educação (Salvador, 2012). Entretanto, o predomínio da ideologia neoliberal nos anos de 1990, marcada por contrarreformas que atacaram o Estado Social, frustrou a garantia plena do financiamento

e do aporte de recursos públicos no montante necessário para assegurar as modificações inscritas na CF de 1988.

Importa perceber que a estrutura de financiamento desenhada na CF de 1988 assegurou a vinculação orçamentária para algumas políticas sociais, assim aquelas que compõem a seguridade social – saúde, previdência e assistência social – lograram contar com as contribuições sociais exclusivas previstas no artigo 195 da Carta Magna. Além da determinação de gastos mínimos obrigatórios com saúde e educação para todos os entes da federação (Salvador; Ribeiro 2018).

Contudo, desde 1993, quando da elaboração do Plano Real, o Brasil vem buscando e praticando um ajuste fiscal permanente, cuja ideia-chave é impor um limite a expansão dos gastos sociais e o direcionamento de recursos do fundo público para o pagamento de juros e encargos da dívida pública, além da redução dos tributos do mais ricos ou até mesmo sua eliminação, como foi caso do fim da tributação dos lucros e dividendos, em 1996.

Essa nova ofensiva do capital sob o esteio do neoliberalismo no Brasil buscou, no âmbito da política econômica, um conjunto de medidas institucionais para atacar os recursos vinculados às políticas sociais, inicialmente em um processo de subfinanciamento, deixando-as com recursos insuficientes para o alcance dos objetivos previstos na Constituição, nas legislações infraconstitucionais e nos planos de desenvolvimentos elaborados. A partir da EC 95, passa a ocorrer efetivamente a retirada dos recursos, inclusive, com decréscimos em termos reais (em valores deflacionados), mesmo para as políticas sociais que tinham gastos mínimos obrigatórios, como saúde e educação ou ainda no caso da política de assistência social, o desfinanciamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujos gastos são discricionários no orçamento público.

O ajuste fiscal, em curso desde 1993, vem se reconfigurando ao longo das últimas décadas, como foi o caso da DRU, assim, alguns instrumentos legais de desvinculações têm sido importantes para retirar recursos das fontes tributárias exclusivas da seguridade social.

O cerne foi a criação de instrumentos legais de desvinculação dos recursos das políticas sociais para viabilizar a transferência de recursos do orçamento da seguridade social ao orçamento fiscal e a sua canalização para o pagamento de juros da dívida pública. Ademais, a política fiscal logrou a redução dos impostos dos mais ricos na sociedade, uma vasta e crescente desoneração de tributos das empresas, o que permitiu a retomada da acumulação de capital e das taxas de lucratividade. Isso tudo, acompanhado pela busca incessante da realização do superávit primário como indicador fundamental de garantia de recursos do orçamento público para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública.

No contexto da crise do capital de 2008, a busca da captura do fundo público pelo capital portador de juros e capital factício se acirrou com efeitos dramáticos sobre o financiamento das políticas sociais, notadamente o aumento expressivo das renúncias tributárias.

A crise do capitalismo de 2008 não foi capaz de enfraquecer o neoliberalismo, ao contrário, a crise apresentou-se para as classes dominantes como uma possibilidade inusitada e ideológica de aprofundar a configuração do Estado e influenciar o modo de governar. O neoliberalismo é uma ideologia mutável, mas que não perde sua essência, remodelando-se em sintonia com as metamorfoses do capital.

As políticas de austeridade são o aprofundamento do neoliberalismo no capitalismo contemporâneo. Portanto, um dos alicerces do neoliberalismo é o chamado ajuste fiscal permanente na qual se insere o desmantelamento do financiamento das políticas sociais e, em especial, aquelas que integram o orçamento da seguridade social e a de educação que conta com recursos vinculados. Com o golpe de 2016 e ascensão ao poder de Michel Temer, a política neoliberal ortodoxa ganhou força no país, particularmente, a adoção do receituário das medidas de austeridade.

Clara Mattei (2023) apresenta uma tese instigante sobre austeridade no recente livro traduzido para o português “A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram o

caminho para o fascismo”. Ela entende que austeridade é uma política que acompanha o capitalismo desde as primeiras décadas do século XX, advertindo que, ao longo da história, onde há capitalismo advém a crise. Mattei (2023) argumenta que as políticas de austeridades vêm se mostrando eficazes no isolamento das hierarquias capitalistas contra governos que pretendam algum tipo de mudança na ordem do capital.

Para Mattei (2023), a austeridade não é apenas na política fiscal. A autora defende que, ao longo da história, articulam-se as austeridades fiscal, monetária e industrial. No primeiro caso, a austeridade fiscal chega na forma de tributação regressiva e com cortes nos gastos públicos, principalmente com as políticas sociais de saúde e educação, ditos pelos economistas neoliberais como improdutivos. A austeridade monetária tem como cerne a “eliminação do controle direto do Estado sobre a emissão do papel-moeda” (Mattei, 2023, p. 215-216), cujo ponto nodal é a “chamada independência do Banco Central”, ao exemplo do que foi feito no Brasil. Em síntese, para Mattei (2023, p. 218), “austeridade monetária e austeridade fiscal eram dois lados da mesma moeda que funcionavam de forma recíproca”, sendo determinantes para retomada da acumulação do capital. A chamada austeridade industrial constitui-se em um conjunto de medidas de privatização e controle da força de trabalho com enfraquecimento dos sindicatos e das suas lutas por melhores condições de vida e salário. A “austeridade – tanto em sua forma material de política coercitiva quanto em sua forma teórica como conjunto de produção de consenso – repudiou as conquistas revolucionárias dos trabalhadores (...)” (Mattei, 2023, p. 193).

No contexto brasileiro, Dweck, Silveira e Rossi (2018) definem a “austeridade como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social”. Para os autores, o Brasil adentra a era da austeridade de forma estrutural com a aprovação da EC 95 no governo do presidente Michel Temer.

Em pesquisas anteriores (Salvador, 2020), com dados das funções orçamentárias coletadas no Sistema SIGA Brasil observou-se os efeitos deletérios da EC 95 sobre os gastos sociais. O montante do orçamento pago (fiscal mais seguridade social, excetuando a rolagem dos títulos da dívida pública) teve um pequeno acréscimo real de 2,6% acima do IPCA, nos anos de 2016 a 2019. Mas, o conjunto das diversas funções orçamentárias garantidoras dos direitos sociais ficaram com suas dotações congeladas ou reduzidas no período em tela.

De fato, a emenda do teto dos gastos viabilizou o congelamento das despesas primárias e a canalização de recursos orçamentários de forma prioritária para o pagamento das despesas financeiras, com juros, encargos e amortização da dívida pública. Assim, enquanto os orçamentos fiscal e da seguridade social tiveram um crescimento real de apenas 2,6% acima da inflação mensurada pelo IPCA. Com isso, no período de 2016 a 2019, a pesquisa de Salvador (2020a) demonstra que no tocante ao pagamento de juros e encargos da dívida pública, as despesas pagas cresceram 8,5% a mais que o montante do orçamento pago, isto é, um incremento real 22,57%, no período em tela.

Nesse contexto de ajuste fiscal permanente, o Orçamento da Seguridade Social (OSS) encontrou enorme dificuldades para existência. Sendo historicamente subfinanciado na lados das receitas e com despesas infladas no lado das despesas. Conforme Salvador (2017, p. 443), “no lado das despesas o OSS encontra-se inflado por despesas que deveriam ser do orçamento fiscal, notadamente as que se referem à cobertura dos direitos previdenciários dos servidores públicos. No orçamento da seguridade social também vem ocorrendo a execução de conjunto de despesas em funções que não dizem respeito às políticas de saúde, previdência social e assistência social”.

Ocorreu uma reconfiguração do OSS, após a pandemia de COVID-19, com a função orçamentária 8 “assistência social” que engloba as unidades orçamentárias: MDS e FNAS, assumindo um protagonismo no volume de recursos recebidos, ultrapassando a

dotação orçamentária da função saúde no orçamento da União. A política de assistência social (função 8) respondeu por 16,53% do orçamento pago nas funções típicas da seguridade social em 2022 (tabela 1).

Tabela 1 - Orçamento das funções típicas da Seguridade Social- despesas pagas em R\$ bilhões, deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2022

Ano	Previdência	%	Saúde	%	Assistência Social	%	Total
2015	820,44	75,93%	149,68	13,85%	110,33	10,21%	1.080,46
2016	835,53	76,54%	144,36	13,22%	111,76	10,24%	1.091,65
2017	864,10	77,43%	139,24	12,48%	112,64	10,09%	1.115,99
2018	846,57	76,81%	142,45	12,93%	113,11	10,26%	1.102,13
2019	868,80	76,78%	144,93	12,81%	117,85	10,41%	1.131,58
2020	874,88	79,01%	134,73	12,17%	97,73	8,83%	1.107,35
2021	880,16	77,59%	147,46	13,00%	106,70	9,41%	1.134,33
2022	889,12	71,79%	144,77	11,69%	204,69	16,53%	1.238,58
Variação (15-22)	8,37%	-	3,28%	-	85,52%	-	14,63%
Variação (18-22)	5,03%	-	1,62%	-	80,97%	-	12,38%

Fonte: SIGA Brasil

Notas:

1. Exclui refinanciamento da dívida pública.
2. Exclui o orçamento extraordinário (EC 106/2020) pandemia relativa à COVID-19.

A partir de 2023, entra em vigor a LCP 200 (Novo Arcabouço Fiscal) tem por objetivo a instituição do Regime Fiscal Sustentável (RFS) visando garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, conforme seus formuladores. O RFS será válido somente para receitas primárias e despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Assim, já no início da lei, fica evidente que os limites estabelecidos são restritos aos gastos sociais do governo e não aos gastos com juros e encargos da dívida pública (Salvador, 2024).

A LCP nº 200/2023, ainda que mais suave que a EC nº 95, vai na contramão da reconstrução de um Estado social, pois é inibidor da

expansão dos gastos, principalmente dos gastos discricionários do orçamento público, o que pode impedir o avanço de gastos não obrigatórios, inclusive na política de educação. Para tanto, a nova lei estabelece mecanismos que inibem o crescimento dos gastos sociais no mesmo patamar da evolução das receitas públicas.

O primeiro mecanismo estabelece que as despesas primárias, que englobam os gastos sociais do governo federal, ficam limitadas a 70% das receitas. O outro instrumento previsto na lei é que o crescimento real (acima do IPCA) não pode ser superior a 2,5% ao ano e de no mínimo 0,6%. Esses instrumentos são imbricados com as metas de superávits primário, conforme disposto na LCP nº 200/2023.

Em prazo mais longo que o do antigo teto dos gastos, o NAF vai enfrentar a mesma questão, pois os gastos constitucionais com benefícios previdenciários e a retomada dos pisos constitucionais de educação e saúde vão crescer mais que as despesas discricionárias limitadas pelas novas regras. Essas serão as primeiras a sofrerem o contingenciamento de recursos, mesmo englobando uma parcela importante dos gastos sociais, que são imprescindíveis para a garantia dos direitos sociais determinados no art. 6º da CF. Ainda, em caso de dificuldades no cumprimento das metas fiscais, poderão ser restringidos os reajustes do salário mínimo, repercutindo em benefícios da seguridade social (piso previdenciário e Benefício de Prestação Continuada – BPC da assistência social), além da recomposição salarial dos servidores públicos federais.

A LC nº 200/2023 pode trazer riscos aos gastos mínimos obrigatórios com saúde e educação. Essas duas políticas, com o fim da EC 95, retornaram aos pisos constitucionais que determinam, no caso da União, a obrigação de aplicar 15% das receitas correntes líquida em saúde (art. 198 da CF) e 18% das receitas oriundas de impostos na educação (art. 212 da CF).

Para fazer frente as exigências de alcance da meta de superávit primário (economia de recursos para pagamento de juros da dívida pública) em 2024, de déficit primário do governo central zero, com

margem de tolerância de 0,25 ponto percentual do Produto Interno Bruto (PIB), o governo anunciou, em 27/11/2024, um conjunto de medidas que atinge as áreas sociais, notadamente o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A título de “combater fraudes”, a proposta governamental anunciada em diretrizes gerais é de “Focalizar o BPC em pessoas incapacitadas para a vida independente e para o trabalho, sem indicar se essa avaliação levará em conta um critério biopsicossocial” (Dieese, 2024, p. 4). Além de um conjunto de medias restritivas para concessão dos benefícios, como a inclusão da renda de cônjuge e companheiro não coabitante e renda de irmãos, filhos e enteados (não apenas solteiros) coabitantes e em uma mesma família. Cabe lembra, que pelas regras atuais não é computado no cálculo da renda per capita de até um salário mínimo os benefícios como bolsa família e outro BPC, o que permite que mais de uma pessoa na família receba o benefício (Dieese, 2024).

Ademais, a medida de mudança no cálculo do reajuste no salário vai impactar os salários dos trabalhadores como um todo, além dos benefícios previdenciários e do BPC. Atualmente, a regra em vigor estabelece que o salário mínimo será corrigido pela inflação mais a variação do PIB de dois anos antes. Nas medidas anunciaas, o aumento real do salário mínimo ficará limitado a uma variação real acima do IPCA entre 0,6% a 2,5%, conforme estabelecido na LCP 200/2023.

O PPA e o Orçamento da Política de Assistência Social: Entre Benefícios e Serviços

O ciclo orçamentário no Brasil foi regulamentado pelo artigo nº 165 da CF que estabelece o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, consolidados para seguir o processo de reestruturação do Estado pós redemocratização que demandava novos modelos de gerenciamento para o planejamento e orçamento público.

O plano plurianual é uma ferramenta responsável por organizar, integrar e coordenar o planejamento e orçamento durante um período de quatro anos, conforme pretensões e metas políticas que representam o governo eleito, servindo como norte para Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse instrumento é estruturado de forma a definir diretrizes, objetivos, programas e finanças da administração pública, descrevendo como será distribuído o orçamento no quadriênio referente, que inicia a partir do segundo ano de governo.

A LDO é responsável por definir as metas e regras para as despesas a partir das diretrizes do PPA, orientando a elaboração da LOA que define os recursos e produtos do orçamento fiscal, investimento em empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

No entanto, a implementação desse modelo enfrentou desafios, como a rigidez fiscal, a fragmentação das políticas e a dificuldade de adaptação das estruturas burocráticas tradicionais.

Um importante marco a ser considerado nas transformações do PPA e do financiamento é a Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que delimita à LDO a função de estabelecer o controle de recursos de acordo com o planejamento acordado e o orçamento disponível. Essa lei cria limites para os gastos com a seguridade social em todos os níveis governamentais, sendo um instrumento importante para impedir os gastos com pessoal no âmbito federal, estadual e municipal. Portanto, a LRF diminuiu consideravelmente a capacidade de intervenção pelo Estado e de ampliação dos gastos sociais, enfraquecendo a capacidade de universalização das políticas sociais e permitindo a apropriação financeira pelo capital. Recentemente foi aprovada a Lei Complementar 200/2023 que traz algumas novas atribuições na LRF, alterando as metas fiscais que terão intervalos de tolerância de acordo com o Produto Interno Bruto (PIB).

De acordo com Salvador (2010), a LRF modificou partes nas peças orçamentárias da União, estados, Distrito Federal e municípios,

incluiu na LDO um Anexo de Metas Fiscais que acaba por funcionar como um limitador dos gastos voltados a área social, visto que dentro das metas não existe nenhum parâmetro de gastos a cumprir pelo governo, explicitando a ideia de que uma gestão eficiente é aquela em que os recursos do fundo público são utilizados para honrar as dívidas com os credores e não alocados para as políticas de seguridade social, visto que não existem metas voltadas a diminuição da desigualdade social e nenhuma delimitação de recursos para a área, além disso, caso a meta proposta de superavit primário não seja cumprida, o governo é obrigado a reduzir despesas discricionárias como os gastos sociais não obrigatórios.

Apesar disso, verifica-se que, os processos de planejamento orçamentário do Estado têm se transformado positivamente durante os anos, com o aperfeiçoamento dos instrumentos legais reforçando a importância do PPA para o desenvolvimento econômico e social quando utilizado com fins políticos de expansão das políticas sociais, se caracterizando como o principal guia programático para as ações do poder público. A estruturação do PPA é decisiva para o planejamento governamental, a partir de um plano robusto são garantidos resultados esperados, logo, o instrumento se caracteriza como uma importante ferramenta para garantir o planejamento e financiamento das políticas sociais. A partir disto, torna-se de fundamental importância para a compreensão do financiamento e do orçamento da política de assistência social no contexto de austeridade fiscal, a análise dos PPAs no período entre 2016 e 2023.

Para tanto, é de suma importância uma contextualização sobre o momento político histórico no qual o país se encontrava, pois, em 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados autorizou a instauração do processo de impeachment de Dilma por 367 votos a favor e 137 contra, concretizando uma manobra golpista patrocinada pela mídia e a burguesia nacional, tornando Michel Temer presidente do Brasil e iniciando um período sombrio para o financiamento das políticas de seguridade social.

Após o golpe de 2016, Michel Temer assume o poder realizando uma gestão entreguista e neoliberal marcado pelo grande crescimento na dívida pública como observado Pochmann (2018) “a Dívida Líquida Consolidada do Setor Público saltou de 39,2%, em maio de 2016, para 52% do PIB em fevereiro de 2018, isto é, a elevação de 32,6% acumulados em 21 meses (ou 1,4% ao mês)”, fato que desmascara o movimento golpista da época visto que o aumento na dívida pública foi um dos principais motivos que resultaram no impeachment de Dilma: “Entre dezembro de 2010 e maio de 2016, último mês do governo Dilma, a Dívida Líquida Consolidada do Setor Público passou de 38% para 39,2% do Produto Interno Bruto (PIB), o que revelou aumento acumulado em 65 meses de 3,2% (ou 0,05% ao mês).” (Pochmann, 2018).

Destaca-se nesse período o desfinanciamento do repasse de recursos do cofinanciamento para a execução dos serviços socioassistenciais a estados e municípios e a criação da Emenda Constitucional 95, conhecida como “Teto de gastos” e “PEC do fim mundo” que congela os gastos públicos com limitação explícita do orçamento para as despesas primárias, por vinte anos deixando de fora o pagamento da dívida pública.

Salvador (2020) destaca que no período de 2016 a 2019 houve um pequeno crescimento no orçamento da assistência social de 5,4% (vide tabela 1), garantido pelo BPC e Bolsa Família com o orçamento fiscal e da seguridade social, apresentando um crescimento real de somente 2,6% acima do IPCA e as despesas com juros e encargos da dívida pública crescendo 8,5 vezes mais.

A EC 95 impacta diretamente o MDS na gestão dos serviços, programas e benefícios com uma violenta redução do repasse de recursos financeiros pela União para o custeio da política.

Já no ano de 2017 iniciou-se uma movimentação visando o corte orçamentário das políticas de seguridade social:

O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS aprovou no dia 19 de julho de 2017 por meio da Resolução nº 12/2017 a Proposta Orçamentária da Assistência Social no valor de R\$ 59 bilhões para

2018, contudo, o Ministério do Planejamento determinou o limite de R\$ 900 milhões para toda a rede de serviços e programas na área. Não havendo proposta da SNAS para o Ministério do Planejamento, sob a justificativa do teto insuficiente. (Duarte; Oliveira, 2018, p. 9).

O processo de consolidação do SUAS pautado pelos governos petistas é interrompido por Temer, com cortes das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (cerca de 543 mil pessoas) e de beneficiários do BPC, além disso, houve a reestruturação do MDS que, em 2016, se uniu ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, se tornando Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

O PPA de Temer (2016–2019) traz a mensagem “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social” e não demonstra com clareza o planejamento para a política de Assistência Social, mas em suas linhas assume um compromisso de continuar com o fortalecimento do SUAS de forma similar aos petistas a partir do Programa (2037): Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a diretriz norteadora visando a “Garantia de acesso com qualidade aos serviços de assistência social, por meio da consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.” (Brasil, 2015, p. 58).

Os objetivos dos programas vinculados à Assistência Social incluem a expansão e qualificação dos serviços de Proteção Social Básica e Especial, a melhoria da gestão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a inclusão dos beneficiários em serviços e políticas públicas, além do fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com controle social democrático, além da tentativa de reduzir a pobreza através da transferência de renda e fortalecer o Cadastro Único como ferramenta integradora. Contudo, o governo ampliou a cobertura dos serviços de média complexidade por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSC), retomando práticas assistencialistas e transferindo responsabilidades do Estado para o terceiro setor.

Temer também seguiu a dinâmica de seus antecessores sobre a criação de um programa vinculado a assistência que fosse emblemático para o período, nesse caso foi o contraditório o

Programa Criança Feliz (PCF), implementado sem discussões, estudos e debates prévios e instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, encabeçado pela primeira-dama Marcela Temer, demonstrando o retorno do primeiro damismo para a Assistência Social, o programa é descrito da seguinte maneira:

O programa fortalece a trajetória brasileira de enfrentamento da pobreza com redução de vulnerabilidades e desigualdades e potencializa a integração do acesso à renda com inclusão em serviços e programas. Renova, ainda, os compromissos do Brasil com a atenção às crianças com deficiência beneficiárias do BPC e suas famílias e também às crianças privadas do convívio familiar, em serviços de acolhimento, e suas famílias (Brasil, 2017, p.10).

O PCF acaba por reforçar o ideário familista dentro da PAS, responsabilizando-as pela situação que se encontram, esperando que as famílias sejam excepcionais no cuidado e proteção de seus membros principalmente crianças, desconsiderando alguns importantes fatores nesta equação como os diversos formatos ou modelos com as quais as famílias se estruturam em nosso país, as condições de vulnerabilidade e riscos envolvendo os territórios e comunidades e principalmente a questão cultural a qual as famílias estão inseridas.

São atendidas prioritariamente gestantes e crianças, de 0 a 6 beneficiárias de Programas de Transferência de Renda por meio de visitas domiciliares periódicas para orientações quanto aos cuidados e estímulos necessários, para um “melhor” desenvolvimento da criança, jogando a responsabilidade quase por inteira do cuidado aos filhos, reforçando assim o patriarcado por meio de ações de caráter disciplinador, inclusive indo contra as ideias vigentes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e do PAIF.

Porém, o curto período de governo Temer teve como marco a Emenda a Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95) que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União responsável por estabelecer limites para as despesas primárias destinadas aos três poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário) impactando todos os serviços públicos

essenciais e de manutenção da máquina estatal, mas deixando de fora a manutenção da dívida pública. O NRF, ataca diretamente os recursos vinculados à Assistência Social, congelando os gastos sociais por 20 anos, destaca-se que operações financeiras e de amortizações da dívida pública não foram limitadas por esta Emenda.

A Emenda compromete todo o funcionamento do SUAS, impactando diretamente na oferta dos serviços socioassistenciais, esvaziando a política e interrompendo os avanços obtidos nos últimos anos, no ano de 2018 a proposta orçamentária surgiu com princípios totalmente contrários aqueles estabelecidos no II Plano Decenal de Assistência Social que previa a expansão da política, por meio deste processo a EC se consolida como o ponto inicial do desfinanciamento da Assistência Social, agravado durante os anos de Bolsonaro no poder.

Durante o período do governo de Temer também foi notável o esvaziamento de equipes nas áreas de gestão da política, incluindo o corpo do MDS, além de um enfraquecimento do CNAS com decisões importantes sendo tomadas sem a participação das instâncias de controle social.

No relatório de avaliação referente ao PPA 2016 – 2019 o programa 2037 - “Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” traz como mensagem para o período o seguinte texto:

No período 2016-2019 a implementação da política de Assistência Social concentrou seus esforços na consolidação e qualificação dos serviços, benefícios e da rede de unidades prestadoras de serviços, visando ampliar sua efetividade no enfrentamento da pobreza, vulnerabilidades e riscos sociais. A gestão empreendeu um grande esforço visando à manutenção dos serviços nos níveis existentes, apesar dos constrangimentos decorrentes da situação econômica e fiscal, inclusive nas esferas subnacionais, também responsáveis pelo cofinanciamento das ações. Nessa conjuntura, restaram prejudicadas grande parte das metas que visavam expandir as ações e, em decorrência, implicavam em aumento dos gastos. Provavelmente, esse permanecerá como um dos principais desafios a serem enfrentados nos próximos anos. Ao longo da vigência do PPA 2016-2019, seu monitoramento revelou a necessidade de ajustes no programa, principalmente em razão de que alguns atributos, previstos em 2015, não levavam em consideração o cenário econômico e fiscal

enfrentado pelo País nesse período, inclusive nas demais esferas da federação. (Brasil, 2019, p. 115).

O relatório não demonstra comparativos em porcentagem sobre os objetivos dos programas, sem demonstrar dados convincentes descrevendo como os programas e objetivos foram administrados durante a gestão. Tais movimentações do governo golpista de Michel Temer abriram margem para o sucessor Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018, com pautas neoliberais deram continuidade a contrarreforma social proposta por Temer.

O orçamento aprovado pelo CNAS foi de R\$ 2,6 bilhões, mas o Ministério do Planejamento aprovou apenas R\$ 1 bilhão, evidenciando que a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o planejamento governamental não estava contemplando integralmente os valores aprovados para a assistência social, o que representava um desrespeito do governo federal às instâncias democráticas legalmente garantidas, ainda mais com a Portaria 2.362/2019 permitindo a equalização de recursos ao Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) com base na disponibilidade orçamentária anual resultando em pagamentos menores em relação ao acordado pelo CNAS e na redução de recursos destinados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O PPA de Bolsonaro foi intitulado como “Planejar, Priorizar, Alcançar” e é introduzido enfatizando a busca de uma recuperação gradual da economia brasileira e consolidação das condições para o desenvolvimento do País, mantendo a premissa de ajuste fiscal e das contrarreformas estruturais.

Na apresentação do documento já é anunciado que a demanda social por políticas públicas é crescente, mas os recursos orçamentários e financeiros são insuficientes para o atendimento de tais demandas em sua totalidade. Na apresentação do plano de governo, Jair Bolsonaro diz que todos os brasileiros terão seus direitos preservados. Talvez fosse necessário dizer que os brasileiros a quem ele se refere no plano de governo não são as/os trabalhadoras/es, que são as/os primeiras/os a sofrer as duras consequências do contingenciamento. (Salvador; Penante, 2022, p. 553).

No âmbito da política de Assistência Social o programa central é o Programa (5031): Proteção Social no âmbito do sistema Único de Assistência Social – SUAS (MCid) que possui como Objetivo “Garantir Serviços e Benefícios Socioassistenciais às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais, com respeito à diversidade de públicos e territórios”, e a Meta de “Ampliar para 70% a cobertura de famílias em situação de vulnerabilidade e riscos sociais” (Brasil, 2019, p. 55).

Importante citar a continuidade de Bolsonaro sobre o viés assistencialista iniciado por Temer com o PCF presente no Programa 5024 – Atenção integral à primeira infância com o objetivo de promover atenção integral a gestantes e crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida e meta visando o acompanhamento de 3 milhões crianças beneficiadas, desde a gestação até os 6 anos.

Este plano é perceptivelmente esvaziado em comparação aos outros PPAs e apresenta uma visão economicista com simplificação dos dados e ausência das concepções dos projetos propostos, além disso se nota uma diminuição considerável no número de projetos vinculados a Assistência Social, com esses projetos apresentando apenas um objetivo e uma meta a serem alcançadas, bem diferente dos últimos planos citados que possuíam cerca de quatro objetivos para cada projeto e inúmeras metas, não incluindo também os indicadores e iniciativas específicas para cada programa.

As diretrizes apontadas pelo PPA (2020-2023) estão em consonância com a proposta de Estado Mínimo dentro do escopo neoliberal, de redução dos gastos públicos, privatização dos serviços públicos e valorização da liberdade de mercado (que garante à classe trabalhadora apenas o direito de vender sua força de trabalho e gastar o seu salário no consumo dos serviços que garantem as condições de reprodução da força de trabalho). Às/aos filhas/os das/dos trabalhadoras/es destina-se a educação voltada para o trabalho, à classe rica as portas das universidades permanecem abertas. A moral burguesa é reafirmada nestas diretrizes que colocam “as famílias de posses” em foco, garantindo-lhes a liberdade de defender suas propriedades privadas. (Salvador; Penante, 2022, p. 555).

Durante o segundo ano de governo o país entra em estado de calamidade devido a pandemia de Covid-19 estabelecendo um cenário caótico no país devido a gestão falha de enfrentamento ao vírus.

Foi determinada uma medida de isolamento social com fins de combater o aumento da contaminação que acabou por demonstrar as contradições sociais brasileiras, com a classe média cumprindo o estipulado por suas facilidades e privilégios e a classe trabalhadora tendo que enfrentar cotidianamente o perigo de contágio para manter sua renda.

Fortes impactos econômicos e sociais surgiram com taxas de desemprego aumentando exponencialmente forçando o governo a tomar providências sobre a situação e aprovando a Emenda Constitucional nº 106 de 7 de maio de 2020.

A emenda cria um orçamento específico para o enfrentamento da pandemia com cerca de R\$ 370 bilhões para esse fim, sendo criado o Auxílio Emergencial, envolto de disputas e problemáticas, sendo que Somente após pressão dos movimentos sociais no âmbito da sociedade civil organizada e a atuação dos partidos de oposição ao Governo Bolsonaro, o valor do auxílio foi elevado para R\$ 600,00, com a aprovação da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e regulamentada pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020.

Outro marco controverso de Jair Bolsonaro foi a criação do Programa Auxílio Brasil no ano de 2021 pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro já visando as eleições que viriam no ano seguinte, utilizando-se das bases do PBF, mas sem estratégias específicas e uma formulação que entrega ter sido feita às pressas sem estudos e planejamento próprios e sem haver articulação do mesmo com os serviços socioassistenciais.

O planejamento e as ações do governo de Jair Messias Bolsonaro demonstram uma relação implícita com o mercado privado, realizando um trabalho em prol da constituição de um cenário de Estado Mínimo no Brasil, dando continuidade aos trabalhos do ex-presidente Temer, inclusive desmantelando as

políticas da seguridade social e ignorando os impactos sociais e econômicos da pandemia de Covid-19.

Em relação à política de assistência social, principal porta de acesso dos direitos socioassistenciais e de programas de transferência monetária para o segmento pauperizado da classe trabalhadora, percebemos uma considerável elevação dos valores da Assistência Social de 2019 para 2020. Aumentaram em 329% os valores pagos, em função do auxílio emergencial. Os gastos com a Assistência passam de 100 bilhões para 432 bilhões, dos quais, 309,5 bilhões correspondem ao Auxílio Emergencial, ou seja, 71%. (Behring et al, 2021, p.144).

O período do governo Bolsonaro, contraditoriamente é o momento em que os recursos da “Função Orçamentária 8 - Assistência Social” mais crescem, em grande parte pelo Auxílio Emergencial, criado sem a consulta ou participação dos conselhos de assistência social e sem pactuação nas comissões intergestoras (CIT e CIB).

O BPC e os PTR também receberam boa parte do orçamento enquanto o montante designado aos serviços da PSB e PSE regrediram ano após ano

Ao longo de todo governo Bolsonaro o PBF não teve ajuste de seus benefícios, ao passo que, com a instituição do Auxílio Brasil, o valor médio dos benefícios aumentou de R\$ 189,00 para R\$400,00. Já em 2021 o governo acionou estratégias para garantir o financiamento desse ajuste, com a aprovação da chamada PEC dos precatórios, indo contra seus próprios argumentos liberais de não contrair endividamento público para financiar programas sociais. Ao longo de 2022, outros expedientes responderam às táticas político eleitoreiras para financiar novos aumentos no valor do Auxílio Brasil, como a aprovação da PEC Kamikaze (Emenda Constitucional 123). Enquanto isso, as equipes do SUAS enfrentavam toda sorte de complexidade no atendimento e gerenciamento de demandas insufladas pelo aumento da pobreza, da fome e das novas condutas relativas ao Auxílio Brasil, em equipamentos arrasados pela devastação do governo Bolsonaro. (Silva; Mauriel, 2023, p.105)

Vale a pena destacar que o período do governo Bolsonaro foi o único período em que há a ausência de anexos dos relatórios

avaliativos que abordam os resultados dos programas relativos à Assistência Social.

A partir desta análise dos planos plurianuais dos dois governos foi elaborada a tabela 2 demonstrando um comparativo orçamentário entre Benefícios e Serviços do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) no período.

Tabela 2 - Comparativo entre Benefícios e Serviços FNAS (2016-2023), em R\$ Milhões deflacionados pelo IPCA, a preços de dez/2023

Ano	Benefícios			Serviços		
	Autorizado	Pago	Execução	Autorizado	Pago	Execução
2016	72.366,74	71.389,33	99%	3.630,63	2300,72	63%
2017	76.060,65	74.327,96	98%	3.023,02	2677,01	89%
2018	76.050,60	73.171,99	96%	2.475,21	2233,53	90%
2019	77.891,39	74.937,45	96%	3.237,00	3232,43	100%
2020	78.478,99	75.497,70	96%	1.750,75	1724,32	98%
2021	80.735,80	77.513,27	96%	1.238,68	1226,38	99%
2022	85.735,36	81.959,28	96%	1.375,19	1002,40	73%
2023	94.472,77	89.481,77	95%	2.335,58	2224,57	95%

Fonte: Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com base em Barros (2024)
Elaboração própria

Além dos desafios enfrentados pelo Novo Regime Fiscal de 2016, um dos motivos preponderantes para a considerável diminuição no montante do orçamento no período de 2020 até 2022 veio por meio da publicação da Portaria nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019, do Ministério da Cidadania, responsável por reduzir os repasses mensais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os municípios, com uma redução de 30 a 40% nos primeiros meses de 2020, criando um cenário de insegurança orçamentária e de desfinanciamento para os Serviços, sem passar pelo aval da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (Fonseas) e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

Ao analisar os Planos Plurianuais do período selecionado para o trabalho fica evidente a dificuldade de incorporação do Sistema

Único de Assistência Social em suas linhas já que em sua maioria, os PPAs não traduzem em alocação orçamentária o reconhecimento das necessidades da política de assistência social, sendo fortemente influenciados pela lógica de austeridade fiscal.

Os dados apresentados na tabela 2 demonstram um processo de acentuação da discrepância entre os valores financiados para serviços e benefícios gerando um desequilíbrio que compromete a eficácia da política de assistência social e contradiz princípios de suma importância como acordado pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS que afirma que a segurança de renda deve necessariamente ser associada às seguranças do convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia, estabelecendo um acesso a benefícios socioassistenciais e transferência de renda associado à oferta de serviços socioassistenciais no SUAS com qualidade.

O desequilíbrio orçamentário entre estas duas importantes frentes da política compromete a garantia dos direitos socioassistenciais, o acesso e a efetividade da rede de serviços socioassistenciais e as demais políticas públicas, o desenvolvimento do protagonismo, da autonomia e a convivência familiar e comunitária.

Portanto, o desfinanciamento da assistência social junto às limitações orçamentárias impostas pelas políticas de ajuste fiscal impactou diretamente a capacidade de implementação e efetivação da política neste período, além disso, os PPAs, embora demonstrem a importância da assistência social no planejamento do governo federal, falham em garantir um financiamento condizente com as reais necessidades da população.

O processo de desfinanciamento da política também ocorre via as renúncias tributárias. Desde o Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) de 2007, o governo visando promover o planejamento dos investimentos em infraestrutura no país vem realizando uma série de desonerações tributárias. A partir de 2008, como forma de enfrentar os efeitos da crise mundial do capitalismo, novamente, o governo federal tomou uma série de medidas no campo

das desonerações fiscais para favorecer capital (Salvador; Teixeira, 2012).

A partir de 2010, as desonerações tributárias têm forte impacto sobre o orçamento da seguridade social, o governo federal agrava a retirada de recursos para o financiamento da seguridade social com as renúncias tributárias sobre as contribuições sociais (Couri; Salvador, 2017).

Convém observar que o nome oficial das renúncias tributárias é “gasto tributário”. De acordo com o relatório Gasto Tributário - Conceito e Critérios de Classificação, publicado pela Receita Federal em 2020, os gastos tributários são desvios do sistema tributário, ou seja, exceções à estrutura normal de tributação. Eles visam promover o desenvolvimento econômico e social, seja incentivando setores estratégicos da economia, seja compensando ações complementares às funções típicas do Estado (RFB, 2020).

Para Salvador (2015), as renúncias tributárias podem dar a falsa impressão de "custo zero", pois são vistas como isenções. No entanto, na prática, elas representam uma perda de receita para o Estado, que deixa de arrecadar tributos de determinados setores da sociedade, abstendo-se de recursos que poderiam ser usados diretamente para financiar políticas públicas (Salvador, 2015). Portanto, essas desonerações representam uma forma de financiamento indireto das políticas sociais, evidenciando uma transferência extraorçamentária de recursos públicos para o setor privado.

No período de 2010 a 2016, enquanto as desonerações de impostos cresceram 25,42%, os gastos tributários advindos das contribuições sociais (COFINS, PIS, CSLL e contribuições previdenciárias) que financiam a seguridade social tiveram uma evolução de 71,68% em termos reais (Salvador 2017). Com isso, essas renúncias tributárias retiraram recursos das fontes orçamentárias que financiam as políticas de previdência social, assistência social, saúde e seguro-desemprego.

Levantamento realizado por Macedo (2024), mostra que no período entre 2015 a 2023, as renúncias tributárias incidiram

predominantemente sobre as contribuições sociais, em comparação aos impostos. Já em 2024, os gastos por tipo de tributo se equiparam. Enquanto os impostos possuem maior flexibilidade na alocação de recursos e não estão diretamente vinculados ao financiamento das políticas de seguridade social, as desonerações das contribuições sociais impactam diretamente o Orçamento da Seguridade Social (OSS), comprometendo o financiamento das políticas de assistência social, saúde e previdência, fundamentais para o bem-estar da população.

No caso específico da política de assistência social, a tabela 3 mostra a evolução dos gastos tributários entre 2015 e 2024.

Tabela 3 - Gastos tributários na função 8 – assistência social R\$ - em bilhões - valores deflacionados de acordo com o IPCA

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	(%)
Assistência Social	20,2	22,7	22,9	24,8	25,8	26,7	30,4	30,9	32,6	33,9	68%
Entidades Filantrópicas	2,1	1,8	1,8		2,6	2,2	4,5	4,8	5,1	5,4	157%
Entidades sem Fins Lucrativos - Associação Civil	3,0	3,7	3,4	3,4	3,6	4,0	5,0	3,7	3,8	3,8	27%
Entidades sem Fins Lucrativos - Filantrópica	2,2	3,9	3,5	4,0	3,2	3,6	3,8	4,7	4,8	4,8	118%

Fonte: DGT (2015-2021), RFB
 Elaboração Macedo (2024)

A tabela 3 demonstra um crescimento de 68%, em termos reais, das renúncias tributárias na política de assistência social. Para o ano de 2024, estima-se que R\$ 33 bilhões deixaram de ser arrecadados no financiamento da assistência social. A partir da Tabela 3, observa-se um aumento de 157% nas renúncias destinadas às entidades filantrópicas e de 118% às entidades sem fins lucrativos que prestam serviços de assistência social, conforme Macedo (2024).

Os gastos tributários na função 8 (assistência social) representavam 16% do orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2015, em 2024 já representavam 22% (Macedo, 2024).

Há um forte indicativo, via dados do orçamento indireto, de um expressivo volume de recurso desonerados em prol das organizações sociais, significando um processo de privatização da política de assistência social, em que pese a indicação normativa da primazia do Estado na oferta dos serviços socioassistenciais no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Considerações finais

A Constituição de 1988 estabeleceu um padrão de financiamento para as políticas sociais que assegurava aplicação de recursos orçamentários para educação e saúde, além de contribuições sociais vinculadas à seguridade social, o que inclui as políticas de previdência social, saúde e assistência social. No caso da política de assistência social, a obrigação constitucional é da garantia do pagamento do benefício de prestação continuada (BPC), não contado com recursos mínimos garantidos para o serviços socioassistenciais.

A partir da década de 1990, em tempos de neoliberalismo, a política econômica é marcada por a busca de um ajuste fiscal permanente, visando a transferência de recursos na esfera da financeirização para o pagamento de juros da dívida pública. Nesse diapasão, um conjunto de medidas vem sendo adotadas nos últimos 30 anos, que retiram recursos da seguridade social e capturam o fundo público a serviço do capital, o que deixa o orçamento público refém dos parasitas do mercado financeiro. Além, do crescimento exponencial das renúncias tributárias, que no caso da assistência já equivale a 1/4 do orçamento público desta política.

No tempo presente, o NAF busca a recomposição do superávit primário, sendo construído de forma a controlar as despesas discricionárias na área social, com as despesas limitadas a cerca de 70% das receitas do governo, dando continuidade à prática de beneficiar os rentistas da dívida pública e penalizar as políticas sociais.

O NAF acaba por dificultar as possibilidades de um horizonte de crescimento para a política de Assistência Social por criar barreiras

orçamentárias para investimentos na estruturação do SUAS e seus serviços, mantendo o cenário de desfinanciamento e estagnando o funcionamento do sistema nos mesmos moldes dos antigos governos sem vistas para a recomposição de 100% dos repasses do cofinanciamento federal dos serviços.

Dessa forma, torna-se cada vez mais importante pautar a garantia da obrigação de aplicação de no mínimo 1% da receita corrente líquida da União no Sistema Único de Assistência Social, proposto pela PEC 383/17 que segue travada sem discussões e sem vistas para aprovação no congresso.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti et al. Um balanço preliminar do orçamento público no governo Bolsonaro (2019–2021). *In*: GAMA, Andréia; BEHRING, Elaine; SIERRA, Vânia. **Políticas Sociais, Trabalho e Conjuntura: Crise e Resistências**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2021, p. 127-150.

BEHRING, Elaine. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

BRASIL. **Programa Criança Feliz: A intersetorialidade na visita domiciliar**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2017.

COURI, Joseane; SALVADOR, Evilasio. As Dimensões do Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum (Vitória)**, v. 9, p. 81, 2017.

DIEESE. **Considerações sobre o pacote de ajuste fiscal anunciado pelo governo em novembro de 2024**. São Paulo: DIEESE, 2024.

DUARTE, Fabiana Giannetti; DE OLIVEIRA, Maria Cristina. O Sistema Único De Assistência Social Pós-Golpe de 2016. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.

MACEDO, Igor. **As implicações das renúncias tributárias no financiamento das políticas sociais**. Brasília: FOHPS-UnB, 2024.
MARINI, Ruy. Dialética da Dependência. *In*: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. (org.). **Ruy Mauro Marini: vida e obra**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 131–173.

MATTEI, Clara. **A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram o caminho para o fascismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2023.

POCHMANN, Marcio. 2018. O silêncio da mídia ante o crescimento da dívida pública sob Temer, **Rede Brasil Atual**. Disponível em: Acesso em 10/06/2024.

RFB. **Gastos Tributários: Conceito e critérios de classificação**. Brasília: Secretaria da Receita Federal do Brasil, 2020.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. *In*: POCHMANN, M. CASTRO, J. Brasil (Orgs.). **Brasil: Estado social contra a barbárie**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020, p. 367-388.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 14, n. 2, p. 4–22, 2012.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

SALVADOR, Evilasio. O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argumentum (Vitória)**, v. 16, p. 6-19, 2024.

SALVADOR, Evilásio. **Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil**. Brasília: Inesc, 2015.

SALVADOR, Evilasio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço social & Sociedade**, v. 3, p. 426-446, 2017.

SALVADOR, Evilasio; PENANTE, Ana Paula. Das intenções ao planejamento: a orientação política do governo Bolsonaro. **Revista de Política Públicas da UFMA**, v. 26, p. 541-561, 2022.

SALVADOR, Evilasio; RIBEIRO, Isabela. Dependência, ciclo do capital e limites do fundo público no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 146, n. 3, p. e-6628339, 2023.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15, 2014.

SILVA, Mossicleia; MAURIEL, Ana. A Política de Assistência Social no governo Bolsonaro: um panorama do desmonte. *In*: MARANHÃO, Cesar.; ALVES, Gláucia; RODRIGUES, Mavi (orgs.). **Capitalismo contemporâneo: crise e barbarização da vida social**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2023, p. 94-108.

O desmonte do Sistema Único de Assistência Social: questões para debate^{*1}

Mônica de Castro Maia Senna

Introdução

Dentre as políticas que constituem a seguridade social brasileira, a assistência social foi a que mais tardiamente teve seu reconhecimento como política pública. Foi também a área em que a constituição de um aparato político-institucional de caráter nacional só ocorreria na primeira década do século XXI. A inscrição da assistência social na Constituição Federal de 1988 como uma das políticas que compõem o tripé da seguridade social representou importante inovação para a área. Ao introduzir a perspectiva de proteção social não contributiva, o texto constitucional possibilitou o alargamento da própria noção de cidadania, agora não mais restrita ao vínculo formal de trabalho.

No entanto, o contexto político e econômico que se seguiu foi bastante adverso, de sorte que poucos avanços na materialização dos princípios constitucionais puderam ser verificados. É na segunda metade dos anos 2000, em um ambiente político e econômico mais favorável, que a assistência social ganha novos contornos, sobretudo a partir da instauração da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da implantação do SUAS em 2005. Dentre os avanços, podem ser destacados os esforços para a delimitação de um campo específico de intervenção pública, então marcado por grande indefinição conceitual; a nacionalização da política, com padronização e tipificação nacional de serviços, programas e benefícios; a implantação e expansão de equipamentos públicos, com capilaridade

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.71-90

¹ Esse capítulo sintetiza os principais pontos do debate do tema desenvolvidos em capítulo do livro (Senna, 2024) organizado por Sonia Fleury e apresentados em comunicação oral no 18º Encontro Nacional de Pesquisadoras e Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), realizado em Fortaleza em dezembro de 2024.

em todo o território nacional; o aumento da capacidade estatal de gestão, provisão e regulação da política, submetendo a rede socioassistencial privada às regras e princípio do interesse público; maior nível de profissionalização da gestão e das ações desenvolvidas, em uma área historicamente dominada pelo voluntariado, pela filantropia e pelo primeiro-damismo, dentre outros aspectos.

Passada uma década desde sua institucionalização, o SUAS passou a sofrer um conjunto de retrocessos em direção a seu efetivo desmonte. Este capítulo analisa as mudanças operadas no âmbito do SUAS desde 2016 até o ano de 2022, assumindo que essas mudanças caminham em direção a um processo de desmantelamento da política de assistência social construída até então (*policy dismantling*). O presente capítulo examina alguns dos aspectos que têm favorecido esse desmonte, buscando identificar as causas, condições e estratégias adotadas pelos atores políticos, em especial os *policymakers*, para promover o desmantelamento do SUAS (Jordan; Bauer; Green-Pedersen, 2013).

Policy dismantling e a busca de referenciais para análise do processo de desmonte

O debate sobre *policy dismantling* tem se avolumado na literatura internacional em anos recentes, impulsionado pelo contexto de austeridade permanente (Pierson, 2001) e pelas reformas contracionistas nos Welfare States consolidados, sobretudo no esteio da crise econômica de 2008. No Brasil, no entanto, esse debate é ainda incipiente, o que pode ser creditado em grande medida ao caráter bastante recente do processo de desmonte das políticas sociais em contraste ao boom dessas políticas verificado mais intensamente no período 2003-2015.

Bauer et al. (2012) chamam atenção para o fato de que o *policy dismantling* é uma forma particular de mudança política, que pode envolver cortes, reduções ou até extinção de políticas existentes, e cuja tomada de decisão engloba preferências dos atores políticos,

constrangimentos institucionais, oportunidades estruturais, estratégias e cálculo de custos e benefícios políticos por parte dos atores envolvidos (Bauer Et Al. 2012; Bauer; Knill, 2014).

Na análise do processo de desmonte do SUAS aqui empreendida, são enfatizados três aspectos centrais. Primeiramente, argumenta-se que o Golpe de 2016 abriu espaço para que grupos conservadores e de orientação neoliberal que ascenderam ao poder, implantassem um conjunto de medidas dirigidas ao desmantelamento do padrão constitucional de proteção social construído no Brasil nas últimas décadas. Entende-se, nesse sentido, que o governo Bolsonaro (2019-2022) complementa e aprofunda o desmonte das políticas sociais iniciado na gestão Temer (2016-2018), ainda que com estratégias e instrumentos diferenciados.

“Livre” do compromisso assumido com os eleitores na campanha que reelegeu a chapa à Presidência da República e contando com apoio de grande parte do Congresso Nacional, do Poder Judiciário e da mídia, atores que forjaram o Golpe de 2016, Temer adota um conjunto de medidas de austeridade econômica e cortes de gastos públicos. Merece destaque a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 que institui o chamado novo regime fiscal, considerado um dos mais radicais do mundo, justificado não apenas em função da crise econômica que interrompe o breve ciclo virtuoso da primeira década do século, impulsionado pela alta das commodities, mas principalmente pela narrativa de que a própria crise seria decorrente dos gastos públicos, sobretudo na área social, tidos como excessivos, ineficientes e de baixa efetividade. Nesse sentido, os custos políticos do processo de desmantelamento são camuflados sob o manto de uma austeridade, agora constitucionalizada, pretensamente necessária para controlar os gastos públicos e, assim, enfrentar a crise.

No caso específico da assistência social, agrega-se ainda a persistência de uma cultura meritocrática em uma sociedade fortemente marcada pela distinção social (Bourdieu, 2007). Nesse contexto, medidas de proteção social direcionadas aos mais pobres

são comumente vistas como desincentivo ao trabalho e reforço à pretensa falta de empenho dos beneficiários, o que tende a gerar uma relação de dependência desses para com o Estado e um desperdício de recursos públicos. Desse modo, os custos políticos do desmonte são transferidos aos próprios beneficiários, transformados em bode expiatório a justificar a necessidade do desmantelamento (Pierson, 2001).

Um segundo aspecto realçado na análise aqui esboçada relaciona-se ao entendimento de que a expansão e o desmantelamento da política constituem duas faces da mesma moeda (Jordan et al, 2013), sendo relevante examinar, de forma interligada, as diferentes dimensões que afetam o curso da política. Nesse sentido, importa identificar as tensões e disputas presentes no próprio processo de constituição do SUAS, de modo a reconhecer as ambiguidades e fragilidades que contribuíram para o desmonte do sistema quando da mudança do grupo político no poder (Satyro; Cunha, 2014; Bichir; Gutierrez, 2019).

Ainda que a previsão constitucional tenha se constituído como importante veto à reversão do padrão de políticas públicas ali desenhado, diferentes projetos políticos e divergências programáticas entre os partidos no poder afetaram a trajetória da política de assistência social. Desse modo, a ascensão da coalizão conservadora à Presidência da República no pós-2016 possibilitou o retorno de grupos vinculados à filantropia ao processo decisório em torno da política, na medida em que os mesmos estiveram, na última década, limitados em sua capacidade de influência na definição da política setorial.

Entende-se que esses grupos expressam uma concepção de assistência social bastante restrita, limitada ao alívio da pobreza de segmentos populacionais muito específicos, embasada em um amplo repertório moral contra os pobres e a pobreza, ressuscitando a ideia de “pobres merecedores” que informou a Reforma da Lei dos Pobres inglesa em 1834. Rejeitando a responsabilidade estatal na garantia de proteção social a esses segmentos, esses grupos advogam em favor de

delegar as ações protetivas para os indivíduos, famílias e organizações da sociedade civil, em nítido retrocesso ao padrão de proteção social prévio ao SUAS, sendo esse um dos pontos fulcrais nas disputas e tensões na agenda governamental brasileira mesmo no período pós Constituição.

Se as medidas de retrenchement possuem caráter impopular, o que levaria, segundo Pierson (2001), a dificuldades de reversão de políticas sociais inclusivas, dado o seu alto custo eleitoral, é preciso considerar que no caso brasileiro, o desmonte da política de assistência social brasileira encontra ampla base de apoio da sociedade, sobretudo da classe média. Avritzer (2016) chama atenção para o quanto as políticas implantadas durante as gestões petistas incidiram nos conflitos distributivos do país, na medida em que contribuíram para promover uma intensa mobilidade social e alterar o padrão secular de integração e exclusão de expressiva parte da população brasileira. Para o autor, essa é uma das chaves explicativas para a compreensão da crescente insatisfação da classe média tradicional, acostumada a privilégios como marca de distinção social, com o projeto político de inclusão pautado no paradigma dos direitos. Ao mesmo tempo, a recente institucionalidade produzida pela implantação do SUAS, apesar de potente, não foi capaz de gerar uma base de apoio sustentável que conseguisse, de fato, configurar uma coalizão antidesmonte.

O terceiro aspecto na análise proposta consiste no exame das estratégias adotadas para o desmantelamento da política de assistência social. Argumenta-se que essas estratégias têm se firmado de modo sub-reptício, por meio da introdução de novos instrumentos de implementação que alteram os fluxos de acesso e a dinâmica de funcionamento dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais ou mesmo do emprego dos instrumentos já existentes para novas finalidades. A esses se agregam ainda instrumentos informacionais, sustentados em narrativas que valorizam a meritocracia e o empreendedorismo e estigmatizam os pobres, vistos como fracassados e indolentes. No caso dos serviços

que compõem o SUAS, o corte significativo de recursos interrompeu a oferta, transferindo aos municípios quase que a total responsabilidade pelo custeio das ações. Medidas protelatórias associadas à adoção de processos burocráticos dificultaram o acesso a determinados benefícios, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada dirigido a idosos e pessoas com deficiência extremamente pobres, cujo critério de renda passou a ser supervalorizado e impeditivo de considerar outras vulnerabilidades. Em relação ao Programa Bolsa Família, iniciativa de grande abrangência e com lugar de destaque na agenda governamental, o custo eleitoral de sua extinção é sabidamente alto. Alterações menos radicais foram introduzidas de modo incremental, entre elas o congelamento do valor do benefício monetário e o aumento da fiscalização para evitar supostas fraudes. Mas a perda de popularidade do presidente Jair Bolsonaro e a proximidade das eleições presidenciais em 2022 contribuíram para a revogação do Programa Bolsa Família e sua substituição por um benefício monetário batizado de Auxílio Brasil. Mais do que uma simples mudança de nomenclatura, essa substituição implicou na erosão de um programa consolidado institucionalmente e com reconhecimento mundial de seus êxitos. Trata-se, assim, de estratégia deliberada não apenas para tirar o emblema de um programa criado pelo governo Lula, mas também para transformá-lo em simples transferência monetária, sem a retaguarda dos serviços sociais nos moldes caros à orientação neoliberal.

O processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social: entre brechas e obstáculos

Mais de uma década se passou para que o sistema descentralizado e participativo para a assistência social previsto no texto constitucional ganhasse materialidade por meio do SUAS. A materialização da assistência social enquanto política pública conviveu, desde cedo, com movimentos contrários em direção ao desmonte do padrão constitucional de proteção social, o que,

contraditoriamente, contribuiu para fomentar um movimento nacional de resistência política ao desmonte da assistência social como política de seguridade social. No interior desse movimento encontrava-se um conjunto de pesquisadores, gestores, profissionais e militantes que, já desde a década de 1980, se articulava em defesa da política de assistência social pública de direito do cidadão e dever do Estado (Mendosa, 2012). Acumulando capital simbólico tanto no campo científico quanto no político, esse “grupo de especialistas” atuou como uma coalizão de defesa com papel decisivo no reordenamento da política de assistência social, ocupando cargos estratégicos quando da criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 e possibilitando a implementação de ações já previstas na agenda governamental desde o período de transição.

É possível observar o forte papel indutor e coordenador do MDS na construção dos documentos normativos que deram origem ao SUAS. Destaca-se ainda o empenho desse grupo em fortalecer as instâncias colegiadas da política de assistência social, que então se encontravam esvaziadas no desempenho de suas atribuições. Passando por um processo de reestruturação, essas instâncias foram revigoradas e assumiram papel de destaque no processo de construção dos parâmetros legais que instituíram o SUAS.

Não se pode negar que todo esse processo foi permeado por disputas de poder entre os diferentes sujeitos sociais, seja em termos das relações entre governo e sociedade civil, seja entre os distintos entes federados. É possível identificar divergências principalmente em torno da criação dos critérios de partilha de recursos direcionados a estados e municípios e dos papéis e responsabilidades atribuídas aos entes federados. Todavia, os conflitos de interesses foram gerenciados ao longo do processo, conformando um relativo consenso em torno da criação do SUAS. Esse quadro demonstra o peso político do grupo de especialistas à frente do MDS e o sucesso das estratégias por ele empreendidas ao longo do processo.

Diversos autores têm analisado os avanços e impasses na institucionalização da política de assistência social consubstanciada no SUAS. Lobato (2009) chama atenção para inovações no aparato político-organizacional a partir da expansão de burocracias públicas descentralizadas e unificadas, com participação inédita dos três níveis de governo e importante componente de participação e controle social. A autora também identifica mudanças na concepção de questão social que fundamenta a política em relação ao padrão pregresso, com incorporação da noção de direito na agenda pública e no reconhecimento da interrelação dos problemas sociais.

Lobato reconhece que esses avanços convivem, todavia, com alguns impasses nos quais a condução das políticas assistenciais tem forte foco na pobreza; o risco social ou é associado à miséria ou amparado na contribuição; há visível subfinanciamento e constantes contingenciamentos de recursos para equilíbrio fiscal; baixa cobertura assistencial; acesso precário; baixa qualidade dos serviços e frágil integração intersetorial. É nesse sentido que a autora aponta a existência de híbridos institucionais, os quais tendem a comprometer a equidade e a cidadania tal como proposto no modelo constitucional de seguridade social brasileira.

A assistência social se apresenta ao longo de todo o tempo como um terreno repleto de debates, tensões, interesses, tradição conservadora e heterogeneidade de concepções, o que confere reduzida clareza em relação à atribuição dessa política. A ênfase em programas focalizados nos mais pobres e o predomínio de programas de transferência monetária demonstram que a permanência da vinculação entre pobreza – vista exclusivamente como insuficiência de renda – e assistência social, reproduzindo a lógica restrita de que a proteção social contributiva é necessária porque existem pessoas pobres e a pobreza é justamente a causa de sua desproteção (Vianna, 2009).

Outro conjunto de desafios postos à institucionalização da assistência social circunscreve-se ao legado prévio da política de assistência social, tanto no plano nacional, como diante das

características específicas de estados e municípios. Sobre esse aspecto, Sposati (2006) traz contribuições importantes ao chamar atenção para a prevalência de traços que marcaram a trajetória da assistência social no Brasil, tais como a persistência do primeiro-damismo e da baixa qualificação teórica e técnica no processo de trabalho social; a baixa presença de serviços estatais na gestão direta e prestação da atenção socioassistencial e o predomínio de ações através de convênios com a filantropia privada; o caráter ainda difuso das bases institucionais para a gestão da política entre os governos municipais e estaduais; o incipiente volume de recursos destinados à área, principalmente quando comparado ao PIB nacional, entre outros aspectos. Ainda que esses aspectos tenham sido confrontados ao longo da constituição do SUAS, não é possível dizer que eles foram superados.

O desmantelamento do suas: condições e estratégias

O golpe jurídico-parlamentar e midiático que depôs a presidente Dilma Rousseff em 2016 encerrou um ciclo político e abriu espaço para que uma coalizão de forças retrógradas, conservadoras e neoliberais retomassem o poder. Diversas análises têm sido produzidas sobre as motivações, condições e estratégias que propiciaram o golpe, sublinhando a complexidade que envolveu esse processo. Sem a pretensão de adentrar nesse debate, cabe apenas destacar aqui que o golpe vinha sendo gestado por meio de aliança entre setores conservadores da sociedade brasileira, especialmente aqueles vinculados ao capital financeiro rentista, ao agronegócio e à grande mídia. Em meio ao contexto global de crise estrutural do capitalismo, esses segmentos forjaram um clima de grande instabilidade política no país, deles valendo-se para justificar o golpe, promover uma degradação das principais instituições democráticas do país e obter adesão de parcela dos estratos médios da sociedade brasileira. Os conflitos distributivos realçados pelas políticas públicas adotadas nos governos petistas configuram, certamente, uma das

chaves explicativas para o golpe e para o processo de desmantelamento das políticas públicas que a ele se seguiu.

Em meio ao Golpe e ainda na condição de interino, Temer lança, em meados de 2015, seu programa de governo intitulado “Uma Ponte para o Futuro”. Esse programa já lançava as bases da proposta de radicalização do projeto neoliberal para o Brasil em nome da estabilização da dívida pública. O aprofundamento do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, regime de metas de inflação e aumento do superávit fiscal primário) como fio condutor da economia ocasionou forte ajuste fiscal, redução da intervenção estatal e autonomia jurídica do Banco Central. Somam-se a isso medidas voltadas à contrarreforma da Previdência Social e à desvinculação dos reajustes em relação ao salário mínimo e das fontes de financiamento das políticas sociais.

A área da assistência social foi uma das mais afetadas por tais medidas, sofrendo golpes mortais em sua recente institucionalidade. Até então fortalecido como instância gestora e coordenadora do SUAS, da área de Segurança Alimentar e Nutricional e do Programa Bolsa Família, o MDS passou por intensas reformas administrativas que acabaram por descaracterizá-lo em relação ao conteúdo original. O Ministério do Trabalho e Previdência Social foi extinto em 2016 e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passou a integrar o organograma do MDS no que diz respeito à “concessão e pagamento de benefícios”, enquanto a estrutura de arrecadação ficou sob a gestão direta do Ministério da Fazenda. As mudanças no INSS desmantelam uma das instituições mais centrais do sistema brasileiro de proteção social e de grande relevância para as conquistas da classe trabalhadora no país.

Outro conjunto de estratégias que merece destaque é a implantação de programas paralelos ao SUAS, voltados à extrema pobreza e pautados em uma perspectiva altamente seletiva e de fortalecimento do voluntariado e de organizações não governamentais. O maior exemplo talvez seja o Programa Criança Feliz, instaurado em 2016 por meio de Decreto Federal, com o

objetivo de promover o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância (0 a 6 anos de idade). Apesar de vinculado à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), esse programa instituiu a “primeira-dama, Marcela Temer, como sua embaixadora”, retomando uma das características mais conservadoras da trajetória da assistência social no país que é o primeiro-damismo, e revertendo a concepção da assistência social como direito.

Na mesma direção, foi criado, em setembro de 2017, o Plano ProgreDir, que consiste em um pacote de medidas dirigidas às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e anunciadas com a perspectiva de “promover a autonomia”, “fortalecer as capacidades individuais e gerar independência socioeconômica”, por meio do incentivo ao empreendedorismo e à qualificação profissional, além de encaminhamento ao mercado de trabalho. Tal perspectiva reforça a responsabilização individual pela situação de pobreza e a ideia de portas de “saídas” também por esforço individual, ignorando as determinações mais amplas, como a degradação do mercado de trabalho. Esse plano previa ainda o denominado “Prêmio ProgreDir”, destinado a gestores municipais como reconhecimento pela saída de beneficiários do PBF e o suposto estímulo à inserção de beneficiários no mercado de trabalho. Em outras palavras, trata-se de premiar gestores que conseguissem diminuir o número de beneficiários do programa.

Essas medidas mais circunscritas à assistência social não estão desvinculadas de outras ações de desmonte do sistema de proteção social brasileiro. Cabe citar aqui a Reforma Trabalhista, aprovada em 2017, verdadeiro ato abolicionista em prol do mercado, impondo o fim do trabalho protegido e dos direitos trabalhistas. Mas talvez a medida que mais diretamente tenha afetado a área social seja a promulgação da já mencionada Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o chamado novo regime fiscal no país, configurando uma política de austeridade tão radical que ficou cunhada como austericídio. Medida tão impopular é justificada, no entanto, pela necessidade de conter o déficit público, cuja responsabilidade foi

atribuída aos governos petistas, sendo a eles transferidos os custos políticos do desmonte (Pierson, 2001), ao mesmo tempo em que a austeridade é apresentada como única solução possível. Há que se notar também que a percepção da população a respeito dos efeitos negativos de tal medida é bastante difusa no curto prazo, o que tende a diminuir os custos políticos de sua adoção (Bauer, Knill, 2014).

O processo de desmonte do arcabouço político-social do sistema de proteção social brasileiro se acentua em 2019, com a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República. Eleito em segundo turno em uma eleição bastante polarizada e com altos índices de abstenção, votos nulos e em branco, o presidente Bolsonaro assume uma agenda ultraliberal no plano econômico, altamente autoritária em termos políticos e extremamente conservadora no âmbito social.

Extinção de instâncias colegiadas participativas em várias áreas, ataques a instituições democráticas, desmonte de estruturas institucionais de suporte a políticas de defesa do meio ambiente e dos direitos humanos das chamadas minorias e desmantelamento do conjunto de políticas sociais são alguns dos elementos chave da condução política do governo federal que apontam em direção à ruptura com o pacto de solidariedade social que vinha sendo construído no país, não sem conflitos, contradições e tensões, nos últimos trinta anos.

A Reforma da Previdência Social, aprovada em célere tramitação no Congresso Nacional, impôs duras perdas aos direitos sociais da classe trabalhadora no Brasil, como já apontado aqui, sob o argumento altamente contestado de déficit nas contas previdenciárias. Autores como Cohn (2020) chamam atenção para a exclusão dos pobres na agenda pública, em que nem mesmo medidas neoliberais de focalização das políticas sociais aos segmentos extremamente pobres da população têm algum espaço.

No que tange especificamente à política de assistência social, ao esvaziamento financeiro e à adoção de programas paralelos ao SUAS já iniciados na gestão Temer, se somam medidas voltadas a um

maior controle sobre os pobres e à acentuação de barreiras de acesso aos programas sociais. Tais medidas vão desde mudanças nos fluxos de concessão de benefícios até “caça” a possíveis fraudes na concessão de benefícios e programas. Dados do próprio governo federal indicavam que em agosto de 2020, cerca de 177 mil pessoas aguardavam na fila de espera para concessão do Benefício de Prestação Continuada, ao passo que um montante de quase 84 bilhões de reais foram cortados do Programa Bolsa Família. A crise que afeta também os entes subnacionais tem trazido a diminuição e até mesmo suspensão do cofinanciamento por parte dos estados e comprometendo a continuidade de muitos serviços.

Ao mesmo tempo, assiste-se a um conjunto de medidas que retrocede a própria noção da assistência social como política alicerçada de direitos. Em 2019, o governo federal implantou o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado – Pátria Voluntária, conduzida por um conselho presidido pela Primeira-Dama. Esse programa incentiva a participação dos cidadãos na promoção de práticas sustentáveis, culturais e educacionais voltadas para a população mais vulnerável.

O processo de desmonte foi favorecido pela condução política dos governos Temer-Bolsonaro, em aliança aos interesses de grupos conservadores – tanto aqueles ligados a grupos religiosos vinculados a ONG prestadoras de serviços sociais, quanto a segmentos do capital financeiro empenhados na disputa pelo fundo público – que deram sustentação ao Golpe de 2016. Trata-se aqui da oportunidade de retorno desses grupos ao processo decisório em torno da política, na medida em que os mesmos estiveram, na última década, limitados em sua capacidade de influência na definição da política setorial.

Sob um conjunto de argumentos que justificam cortes nos gastos públicos e aperfeiçoamento da própria política, em meio ao contexto de crise econômica e adoção de uma agenda de austeridade econômica das mais duras do mundo, o desmonte parece ser apoiado pelos setores médios e até mesmo pelos usuários e beneficiários da

própria política, em função tanto da prevalência de uma forte noção meritocrática do direito social quanto da baixa qualidade que persiste em grande parte dos serviços prestados.

O tipo e a natureza da política de assistência social, dirigida a segmentos pobres e extremamente pobres, podem facilitar seu desmonte por duas razões principais. A primeira está relacionada aos estigmas e preconceitos que circundam as intervenções sobre os pobres e a pobreza, tratada quase sempre como um fenômeno individual associado a falhas de caráter e/ou “força de vontade”. Sob esse prisma, medidas de proteção social a esses segmentos são vistas como um reforço à pretensa falta de empenho dos beneficiários, gerando uma relação de dependência desses para com o Estado e um desperdício de recursos públicos. Desse modo, os custos políticos do desmonte são transferidos aos próprios beneficiários, transformados em bode expiatório a justificar a necessidade do desmantelamento.

A segunda razão diz respeito à baixa capacidade de organização, mobilização e vocalização dos segmentos beneficiados pela política de assistência social. Marcados pela heterogeneidade, baixa escolaridade e privações as mais diversas, esses segmentos estão também excluídos dos canais e estratégias de participação social. A principal base de apoio da política tem sido os profissionais da área, em especial aqueles com inserção simultânea na militância político-partidária e na academia, constituindo uma espécie de coalizão de defesa (*advocacy coalition*) em torno da política de assistência social. Esse grupo foi fundamental para a própria constituição do SUAS, na medida em que assumiu cargos estratégicos (*policy windows*) no âmbito do governo federal, traçando as táticas necessárias para superar possíveis pontos de veto e buscar adesão de profissionais, gestores e conselheiros nos níveis subnacionais. Com a mudança da orientação política dos governos após o Golpe de 2016, esse grupo foi afastado e substituído por atores com vinculação aos interesses particularistas das organizações da sociedade civil ligadas a grupos religiosos e filantrópicos conservadores.

Já em relação aos níveis subnacionais, percebe-se que esses atores são bastante aderentes às orientações do gestor federal em exercício, sobretudo por meio da estrutura de incentivos financeiros criada para implantação de programas e benefícios. Os conselhos de assistência social em todas as esferas de governo têm sido marcados por forte presença de instituições filantrópicas interessadas em ganhos financeiros para suas entidades e pela tendência de aumento da participação de segmentos conservadores e de viés religioso. Ao mesmo tempo, a tradição clientelística que caracteriza a área tem se mantido, ainda que modernizada, sendo persistentes a existência do primeiro-damismo e o uso eleitoral da política pública pelos gestores como uma espécie de trampolim para impulsionar sua carreira política. E entre os profissionais, os vínculos precários de trabalho contribuem para uma alta rotatividade nos equipamentos da assistência social e os tornam mais vulneráveis às oscilações da condução política dos governos e gestores em exercício. A base de apoio capaz de resistir ao processo de desmonte encontrava-se, assim, bastante fragilizada.

Ao contrário do processo que comandou a Reforma Trabalhista, o desmonte da política de assistência social caminhou de forma incremental e sub-reptícia. A principal estratégia foi o corte de recursos financeiros, justificado pela EC nº 95/2016, implicando em perdas significativas para o custeio e manutenção dos serviços continuados. Mas outras estratégias foram adotadas, algumas delas sob a aparência de aperfeiçoamento ou recalibração da política. É o caso da proposição de um aplicativo para cadastramento no CadÚnico, com a justificativa de modernizá-lo. Mais do que um instrumento para registro de dados, o CadÚnico se constituiu como um mecanismo fundamental para acolhida da população, propiciando a escuta qualificada e reconhecimento de suas necessidades e demandas sociais, além da criação de vínculos da população com os serviços. A substituição desse processo por um aplicativo digital autopreenchido implica na interdição dos mecanismos de proteção social à população mais pobre. Isso sem falar no enorme grau de

exclusão digital da população brasileira, com dificuldades de acesso à internet e às informações necessárias para manuseá-la. Além disso, ataca o pacto federativo construído no país, centralizando o processo no governo federal e esvaziando o papel desempenhado pelos municípios e estados na condução da política.

A adoção de processos burocráticos dificultou ainda mais o acesso a determinados benefícios, a exemplo do que ocorre com o BPC, cujo critério de renda passou a ser supervalorizado e impeditivo de considerar outras vulnerabilidades por meio da avaliação social, por exemplo. Como consequência, em 2019 pela primeira vez na série histórica desde sua implantação o BPC apresentou queda no número de beneficiários.

No caso do Programa Bolsa Família, o custo eleitoral de sua extinção era sabidamente alto, mas alterações menos radicais foram inicialmente introduzidas, como o congelamento do valor do benefício monetário e o aumento da fiscalização para evitar supostas fraudes. Mas em meio a ano eleitoral e em clara tentativa de conseguir votos populares, o governo extinguiu o PBF, substituindo-o pelo programa Renda Brasil, de forma não só para tirar o emblema de um programa criado pelo governo Lula, mas também para transformá-lo em simples transferência de renda, sem a retaguarda dos serviços sociais, nos moldes caros à orientação neoliberal.

Considerações finais

Como o capítulo procurou demonstrar, a mudança na coalizão política que governa o país teve peso decisivo no processo de desmonte do Sistema Único de Assistência Social. Não se trata apenas de retrocessos em uma política pública específica, mas uma ameaça ao próprio sistema brasileiro de proteção social como um todo.

Fatores externos como a crise econômica de 2008 e o acirramento do contexto de austeridade permanente contribuíram para o avanço do processo de desmonte do sistema de proteção social, sendo apresentados como justificativa para adoção de medidas

contencionistas, tais como corte de gastos públicos e enxugamento da máquina estatal. Valendo-se desse contexto e gozando de maioria no Parlamento nacional, além de pouca resistência nas instâncias de Poder Judiciário, o governo federal construiu diferentes estratégias e instrumentos de desmonte, afetando tanto a densidade quanto a intensidade da política (Bauer et al., 2012).

É certo que para a construção dessas estratégias, o governo federal soube aproveitar brechas e ambiguidades da própria política de assistência social e do processo de institucionalização do SUAS. Muitas dessas ambiguidades relacionam-se ao fato de que as inovações introduzidas foram afiançadas pela advocacy coalition em cargos estratégicos na gestão ministerial. Não é de se subestimar, assim, que uma das estratégias centrais de desmonte foi o esvaziamento da estrutura institucional responsável pela coordenação nacional do SUAS e o afastamento de atores chave dessa coalizão de defesa das arenas decisórias da política. Ao mesmo tempo, medidas protelatórias na concessão de benefícios, alterações nas regras para acesso aos serviços, cortes de recursos financeiros, instauração de programas assentados na concepção da assistência como socorro aos desvalidos e recomodificação da política de assistência social configuraram-se como algumas das estratégias que levadas a cabo no processo de desmonte do sistema.

É certo que as medidas de desmonte do SUAS encontram respaldo em determinados setores da sociedade, para quem a pobreza decorre da falta de empenho, interesse e esforço individuais, responsabilizando os próprios pobres pela sua condição social. Essa é uma característica estrutural da sociedade brasileira, herdada do período colonial escravocrata e intensificada pela alta penetração de valores meritocráticos nas relações sociais do país. Em uma sociedade marcada por altos níveis de desigualdade social e por intensos processos de distinção social, a implantação de políticas públicas que incidam sobre privilégios consolidados tende a acirrar os conflitos distributivos. Nesse sentido, parcela da classe média insatisfeita com os rumos e efeitos das políticas sociais implantadas durante os

governos petistas apoia as medidas de desmonte do SUAS. Mas esse apoio se manifesta parcialmente mesmo entre os próprios beneficiários da política de assistência social. A mobilidade social produzida durante o período, expressa, sobretudo, pelo aumento da capacidade de consumo, é por eles atribuída a seus próprios esforços, desconsiderando a importante contribuição das políticas sociais.

A mudança na coalizão política que encabeça o governo federal possibilitou o retorno dos grupos sociais tradicionais, para quem a assistência social remete a práticas conservadoras de socorro aos desvalidos, com base na caridade cristã, e, portanto, como ação residual, focalizada e não um direito. A eles se agregam interesses no financiamento público para suas entidades e na recuperação de sua capacidade de penetração no Estado, então restringidas pelo SUAS. Desafios de tal monta precisam ser enfrentados agora que setores progressistas voltam ao governo federal e buscam retomar as bases que fundamentara o SUAS.

Referências

AVRITZER, L. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAUER, MW; JORDAN, A; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRTIER, A. **Dismantling Public Policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, MW; KNILL, C. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 16:1, 28-44, 2014.

BICHIR, R; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. *In*: ARRETCHE, M; MARQUES, E; FARIA, CAP (Orgs.). **As políticas da política**:

desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp, 2019.

BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007.

COHN, A. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n.109, p.129-160, 2020.

JORDAN, A; BAUER, MW; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013. Disponível em: <http://mwbauer.eu/wp-content/uploads/2019/03/Policy-Dismantling.pdf>. Acesso em: 07 maio 2021.

LOBATO, LVC. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-730, Junho 2009.

MENDOSA, D. Gênese da política de assistência social do governo Lula. Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, São Paulo, 2012. **Tese** de Doutorado.

PIERSON P. Coping with permanent austerity: Welfare State restructuring in affluent democracies. **Revue française de sociologie**, 2002, 43-2. L'Europe sociale en perspectives. Textes réunis et présentés par Anne-Marie Guillemard. pp. 369-406; doi: 10.2307/3322510. Disponível em: https://www.persee.fr/docAsPDF/rfsoc_0035-2969_2002_num_43_2_5498. Acesso em: 31 out. 2021.

SATYRO, NGD.; CUNHA, ESM. The Path of Brazilian Social Assistance Policy Post-1988: the Significance of Institutions and Ideas. **Brazilian Political Science Review** 8(1) pp. 80 – 108, 2014.

SENNA, MCM. Avançando em Direção ao Passado: o desmonte do Sistema Único de Assistência Social. *In*: FLEURY, S (org.). **Cidadania em Perigo**: desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil, 1. ed. Rio de Janeiro: Edições Livres e CEBES, 2024, v.1, p. 256 - 290.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade** 87, 2006.

Política de Assistência Social na ciranda da financeirização*

Márcia Coutinho Estulano
Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato

Introdução

Este capítulo se propõe a analisar uma das tendências da política socioassistencial brasileira, que é sua cooptação pelos mecanismos da financeirização, como vem ocorrendo também com outras políticas sociais.

A financeirização, tema cada vez mais explorado e debatido na literatura, compreende um modelo sistêmico de realização da riqueza (Martins, 2024) e se expressa enquanto “disseminação profunda e geral das características do *capital portador de juros*”, transmutado em capital fictício, tal como identificadas por Karl Marx (Chesnais, 2016). Segundo Bruno (2011:2), a financeirização “manifesta-se pela vigência de um padrão de funcionamento das economias onde a acumulação de riquezas desenvolve-se, de forma preponderante, por canais financeiros e não através das atividades diretamente produtivas (indústria, comércio e agricultura)”. No caso do Brasil, conforme apontado pela literatura (Dowbor, 2017; Brettas, 2020; Behring, 2021; Paulani, 2024), o fenômeno traz a característica mais intensa de impulso às finanças conduzido através do Estado, por meio do fundo público.

Trata-se de formas contemporâneas de reprodução do capital, que se espriam pelo conjunto da vida social. Tal movimento implica em reorganização do capital financeiro, que tende a reduzir seu gasto com investimento produtivo e a ampliar sua atividade financeira. O capital financeiro financeirizado, imbricado entre a produção e as finanças, com predomínio destas últimas, incide nas respostas do Estado às expressões da questão social (Brettas, 2017; 2020).

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.91-109

Para desenvolvermos o estudo, foi analisada parte da bibliografia nacional e internacional sobre o tema, assim como dados do Banco Central do Brasil – BACEN, do Sistema de Informações do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (VIS DATA), do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP, dentre outros, adquiridos via Lei de Acesso à Informação, que apontam aspectos característicos da financeirização na política de assistência social.

Como bem enunciado por Chesnais (2001), durante algumas décadas do Século XX, instituições sociais e políticas pareciam ter ajudado a comprimir o capital em quadros nacionais, contendo, em parte, o fetichismo inerente à mercadoria e ao dinheiro. Ou seja, o “capitalismo parecia ter sido domesticado”. Tal percepção pode ser verificada no contexto do chamado *Welfare State*, onde um conjunto de elementos presentes nos países centrais, que terão características específicas na periferia, dariam o tom da suposta “domesticação”.

O padrão de bem-estar fordista-keynesiano¹, com propósitos de manutenção do pleno emprego, visando ao equilíbrio do capital, entra em colapso nos fins dos anos 1970. As políticas sociais, por sua vez, não sucumbem às crises do capitalismo, mas se reconfiguram, com “forte guinada para a direita” (Mishra, 1995; Pereira, 2011).

Pensada inicialmente em sua diversidade como mecanismo de equiparação de oportunidades e universalização de acesso a bens e serviços essenciais a uma vida digna, buscando prevenir e minorar riscos e incertezas, a política social sofre metamorfose, na virada neoliberal, consubstanciando-se em instrumento de promoção da inclusão financeira (acesso a crédito e seguros) e canal de “democratização” do controle e propriedade de ativos (Lavinas, Gonçalves, 2024).

¹ Arranjo econômico característico do período do pós-Segunda Guerra Mundial, baseado em uma integração entre o modelo produtivo fordista e as políticas de bem-estar social keynesianas. Ver Gough (1979); Jessop (2002).

Há, portanto, um gradativo redirecionamento das políticas públicas, com ênfase nas sociais, sob a hegemonia neoliberal. Serviços tradicionalmente providos pelo Estado, tais como saúde, educação, previdência social, uma vez deteriorados no âmbito da oferta pública, cedem espaço à remercantilização, ou seja, à busca de soluções via mercado.

Nesta lógica, receitas são ditadas por organismos multilaterais do sistema-mundo, com doses personalizadas aos países periféricos, ou países de capitalismo tardio, para usar a expressão de Ernest Mandel (1982). Austeridade² – sob o engenhoso argumento da responsabilidade fiscal –, desregulamentação de direitos trabalhistas, regulação em favor do rentismo, redução de direitos sociais ou transformação destes em mercadorias, fazem parte do pacote.

Com o advento da mundialização do capital, a relação dos produtores no conjunto do processo de trabalho transmuta-se em uma relação social externa a eles, uma relação entre objetos. Neste contexto, estruturas e mecanismos que sustentam o poder do capital financeiro na economia global – tais como Bancos Centrais, Fundos de Investimento, Organizações Internacionais, Bolsas de Valores, legislações política e econômica – permitem que o mundo financeiro se apresente, de certa maneira, com alguma dimensão de força autônoma. Esse processo, portanto, se encarrega de nos relembrar que “a produção é apenas uma produção para o capital e não o inverso” (Chesnais, 2001).

Tal suposta autonomia, na crítica de Iamamoto (2015:109), traz um fetichismo implícito que “esconde a dominação operada pelo capital transnacional e investidores financeiros, que atuam mediante o respaldo dos Estados nacionais sob orientação dos organismos internacionais.” A autora destaca que não é possível haver predomínio das finanças sem aval e colaboração dos Estados nacionais e, por conseguinte, do fundo público.

² Ver discussão da economista italiana Clara E. Mattei (2023), em seu livro “A ordem do Capital: Como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo”.

No caso brasileiro, após um ensaio de conquistas da classe trabalhadora, traduzidas nos avanços constitucionais de 1988, observa-se um movimento de constantes alterações na composição e direcionamento das políticas sociais. Lobato (2024), referindo-se à institucionalização do direito à saúde, denomina esse contexto como de “expansão restringida”, posto que se verifica expansão em relação ao modelo anterior, mas restrição em relação ao previsto na CF-1988. Tal processo denota, entre outros aspectos, a permanente disputa do fundo público pelo setor privado, com eventuais vantagens para o capital que porta juros. Exemplo do processo de constrangimento às garantias constitucionais das políticas sociais é a criação de mecanismos país que restringem o financiamento das políticas sociais - como as diversas versões da Desvinculação de Receitas da União – DRU, a Lei de Responsabilidade Fiscal ou o Teto de Gastos -, com vistas a manter metas de equilíbrio fiscal, superávit primário ou a liberdade de uso de receitas, que favorecem o uso do fundo público para a expansão sem controle do pagamento da dívida pública ao setor financeiro.

Opera-se um duplo movimento do capital financeirizado. De um lado a precarização de serviços públicos pelo desfinanciamento associada à ampliação de recursos do orçamento para o pagamento da dívida e, por outro, estratégias de incentivo ao “recurso antecipado” (créditos) para acessar o mercado. Como a população mais empobrecida não tem garantias para ofertar aos credores, identifica-se o processo que autores têm denominado de “colateralização da política social”, que é utilização de recursos da política social como garantia, ou seja, como colateral, para a tomada de empréstimos (Lavinas, Araújo, Rubin, 2024).

No que tange à localização da assistência social brasileira enquanto política pública no anunciado contexto do capitalismo financeirizado, algumas tendências são identificadas, a saber: *i*) a inserção cada vez mais ampla de usuários da política ao sistema bancário (bancarização), sob processo denominado de “cidadania financeira”; *ii*) a valorização do crédito e dos programas de

transferência monetária (e mais recentemente o reforço e/ou ampliação do crédito consignado através dos benefícios sociais, como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada - BPC); e *iii*) a remuneração de instituições financeiras que irão operar os programas de transferências monetárias para as famílias.

No decorrer do capítulo analisaremos aspectos da política de assistência social que demonstram como ela é afetada ou participa dos processos do circuito financeiro, no contexto brasileiro, observando ainda a condição de sujeitos assim classificados como “quem dela necessita”.

O capítulo apresenta nossos argumentos em quatro itens, que tratam respectivamente de alguns aspectos históricos e contemporâneos da política de assistência social no Brasil; da discussão sobre a chamada cidadania financeira e a bancarização dos usuários da política; do crédito consignado nos benefícios sociais como garantia ao capital portador de juros e sobre a remuneração de instituições financeiras que operam os benefícios. Algumas breves ponderações são apresentadas na seção conclusiva.

Aspectos históricos e contemporâneos da política de assistência social

Tratar da política de assistência social no Brasil e suas tendências contemporâneas implica em retomar de modo sucinto alguns aspectos de sua trajetória, tendo em vista o caminho percorrido para o alcance de seu *status* de política pública, que é marcado por intensa correlação de forças.

A Constituição Federal de 1988 é um marco regulatório para a proteção social pública e seguridade social no Brasil, cujo texto originalmente aprovado reflete intensas lutas das classes trabalhadoras e movimentos sociais.

Em termos de avanços legislativos a chamada “Constituição Cidadã” abre caminho, em meio a uma conjuntura adversa e paradoxal de avanço do neoliberalismo, para a promulgação da Lei

8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. A alteração desta lei em 2011 (Lei 12.435/2011), que iria pautar as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, instituído a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, é decorrente de contexto propício ou “janela de oportunidades”, para utilizar a expressão de Kingdon³, que ocorre com a chegada de “uma nova composição dos atores no cenário governamental e em espaços do processo decisório da agenda pública e da formulação de políticas” (Paiva; Lobato, 2019:1067).

O SUAS, neste contexto, será o prenúncio de uma agenda política que vai exigir aprimoramentos das responsabilidades de gestão, com vistas à sua consolidação. A política de assistência social experimenta a partir de então um notório processo de institucionalização e profissionalização (Ferreira, 2011). Não seria excessivo afirmar o teor revolucionário deste sistema, em termos de proteção social no Brasil, se considerarmos a sua estruturação, caminhando para a consolidação da institucionalidade da política pública, por meio da criação e expansão de Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS pelo território nacional, além de outros importantes equipamentos, serviços e benefícios, bem como a profissionalização de seus operadores.

Em paralelo aos avanços normativos registrados, contudo, persiste uma condição ainda subalterna da assistência social no conjunto das políticas sociais que, na análise de Ivanete Boschetti (2016), deve ser compreendida na sua particularidade de se constituir como uma política social em incessante conflito com as formas de organização social do trabalho no capitalismo.

³John Kingdon (2003:165), em seu modelo teórico de “múltiplos fluxos” para explicar a formação das agendas públicas, afirma que “as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos - denominadas por como *policy windows* (*janelas de oportunidades*) - são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*)”. De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou feedback), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo).

A literatura tem apontado (Silva et al., 2008; Brettas, 2017) para uma certa primazia dos programas de transferência monetária em relação à estrutura de serviços da assistência social, sobretudo do ponto de vista orçamentário, com destaque para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – BPC.

Criado em 2004 pelo Governo Lula, com a unificação e reorganização de programas existentes nos anos 1990 (das gestões de Fernando Henrique Cardoso), o Bolsa Família insere milhões de famílias no sistema bancário, para acesso ao benefício. Tal processo é denominado de “bancarização”⁴, que seria o acesso a serviços financeiros formais, e intitulado mais recentemente de “cidadania financeira”, a qual discutiremos mais adiante. Além da ampliação do acesso de usuários da política de assistência social ao sistema bancário (e consequentemente ao sistema financeiro, conforme abordaremos), ocorre também um movimento de robusta remuneração às instituições bancárias que operam tais benefícios, como analisado por Giselle Silva (2012).

Assim, a assistência social ganha *status* de política social inserida no contexto da seguridade social, que ao mesmo tempo protege em alguma medida os trabalhadores, mas também ativa sua participação como consumidores no sistema bancário. O recurso à estrutura bancária facilita o recebimento de benefícios, mas os beneficiários se tornam potenciais consumidores de outros serviços financeiros. Esse processo de aprofunda com a abertura de crédito consignado para beneficiários⁵ do então programa Auxílio Brasil (atualmente reconfigurado para Bolsa Família)⁶, assim como para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC.

⁴ Segundo o Relatório de Cidadania Financeira do Banco Central (2017), 86,5% dos brasileiros acima dos 15 anos possuíam conta bancária e 44% da população adulta possuíam operações de crédito em 2017.

⁵ Vale lembrar que instituições financeiras, cuja finalidade principal de existência é a oferta de crédito no mercado, têm participado periodicamente do “Pregão Eletrônico para Serviços Bancários para Operação de Pagamentos de Benefícios Sociais”, com respaldo da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e vencido a disputa. Isto coloca a população beneficiária em linha direta com esses atores, disponibilizando seus dados e valores na “mira do crédito” e consequentemente do endividamento.

⁶ Lei Federal 14.431 de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n>

Em que pesem as pretensões basilares da política social, e mais especificamente socioassistencial, de fomento ao bem-estar e cidadania, amplia-se por associação a participação do capital financeirizado.

A chamada Cidadania Financeira e a bancarização dos usuários da política de assistência social

O Banco Central do Brasil – BACEN, conceitua cidadania financeira como “o exercício de direitos e deveres que permita ao cidadão gerenciar seus recursos financeiros” (BACEN, 2020:5). Neste sentido, refere-se também a mecanismos de inclusão financeira, proteção do consumidor de serviços financeiros e participação do cidadão no diálogo sobre o sistema financeiro.

Já o processo de bancarização, compreendido como processo de inclusão das pessoas no sistema bancário, permitindo que elas tenham acesso a serviços financeiros básicos oferecidos por instituições financeiras, é uma etapa anterior à própria ideia de cidadania financeira e pode se dar de forma voluntária ou compulsória, a exemplo do que ocorreu durante a pandemia de Covid-19 no Brasil, com abertura obrigatória de conta poupança social digital, via aplicativo CAIXA Tem, para beneficiários de programas sociais (Nardotto, 2024).

O contato com serviços financeiros, cada vez mais fomentado pelas tecnologias da informação, pode ser visto como facilitador no sentido de ampliação de acesso a recursos. Por outro lado, pode se constituir também em caminho sem volta, na perspectiva do endividamento institucionalizado.

A estratégia de realizar a inclusão social pela via do consumo das famílias, no contexto da financeirização do capital, pautando a tônica da chamada “cidadania financeira”, mostra-se controversa ao longo do tempo, na medida em que aumenta o nível do

endividamento com comprometimento de renda, culminando em agravamentos como a inadimplência e o endividamento de risco, como mostra a Série Cidadania Financeira nº 6, do BACEN, de junho de 2020⁷. Tal fato é destacado por Lavinas et al. (2021) como “a questão social do século XXI”.

É neste ponto que o capitalismo se recia em suas estratégias. Encontra formas de ampliar a valorização do valor, antecipando recursos para fomentar o consumo pelas classes populares, emprestando seus futuros anos de ganhos e/ou salários. Ou, mais precisamente, vendendo, pois sempre há um preço muito maior a ser pago (por meio dos juros). É a esta armadilha que milhões de brasileiras e brasileiros⁸ se encontram atrelados, conforme apontado nos relatórios do Banco Central, incluindo famílias já em condições de miserabilidade, alcançadas por programas de transferência monetária, como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada - BPC.

Se os empréstimos são mecanismos compensatórios dos baixos salários e benefícios de subsistência de uma parte da população brasileira, fazendo girar a roda do consumo e sustentando o atendimento às necessidades básicas pela via do mercado, a chamada “cidadania financeira” se traduz, em última análise, em cidadania financeirizada, alcançada pelos tentáculos da financeirização, que transforma serviços sociais em mercadorias e produz metamorfose do fundo público em capital fictício.

⁷https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf

⁸ Segundo site do Banco Central, em setembro de 2024 havia 198.954.015 CPFs (contados uma única vez, mesmo que tenham relacionamentos com mais de uma instituição) com relacionamentos ativos junto às instituições financeiras no país, o que representa cerca de 93,59% da população atual.

O crédito consignado nos benefícios sociais, como garantia ao capital portador de juros

No atual estágio de reprodução capitalista as formas fictícias do capital têm dominado suas demais formas funcionais (Teixeira, Gomes, 2021). O crédito, como uma dessas formas, se apresenta como uma espécie de “antecipação de recurso” e irá cumprir uma dupla função de possibilitar a escoação da produção – e com isto a realização do lucro e da mais-valia – ao passo que garante o consumo pelos trabalhadores, no acesso a bens e serviços que não seriam compráveis somente com seus baixos salários.

A facilitação do acesso ao crédito consignado por pessoas físicas no Brasil se intensifica no governo “Lula 1” (2003-2006), através da Lei 10.820, de 17 de dezembro de 2003. Neste primeiro momento o foco eram trabalhadores celetistas, servidores públicos, aposentados e pensionistas.

O economista Bruno Paim (2015:10-11), ao analisar o início dos anos 2000 no Brasil, aponta alguns fatores como relevantes que irão contribuir para a expansão do crédito para as famílias como forma de consumo, quais sejam: *i)* maior formalização do trabalho; *ii)* regulamentação do crédito consignado, por meio de lei; *iii)* maior disponibilidade para abertura de contas (bancarização); *iv)* elevação da renda real (aumento real do salário-mínimo). O pesquisador constata que o nível de endividamento das famílias brasileiras, quando comparado internacionalmente, é modesto. No entanto, quando se observa o peso do serviço da dívida (juros e amortização) na renda verifica-se uma restrição prematura à expansão desta (Paim, 2015: 9).

Em março de 2022, no governo de Jair Bolsonaro, a Medida Provisória nº 1.106 autorizou a concessão de empréstimo consignado ao BPC, que posteriormente seria convertida em Lei (14.431, de 03 de agosto de 2022) e incluiria a permissão de consignados também para o então Programa Auxílio Brasil (atual Bolsa Família).

A tabela 1 demonstra o volume de contratos de empréstimos concedidos por instituições financeiras a beneficiários do BPC e os

valores das parcelas descontadas nos benefícios a partir do início da oferta pelos bancos.

Tabela 1 – Volume de contratos de empréstimos consignados no BPC e valores de descontos das parcelas (2022/2024)

2022 (abr. a dez.)		2023 (jan. a dez.)		2024 (jan. a jul.)	
QTDE Contratos	Total Descontado (R\$)	QTDE Contratos	Total Descontado (R\$)	QTDE Contratos	Total Descontado (R\$)
3.085.126	158.453.875,42	9.400.505	486.722.766,38	6.578.076	352.685.431,54

Fonte: Dados do Sistema Único de Informações de Benefícios - SUIBE, disponibilizados pela Lei de Acesso à Informação. Protocolo 18800164726202403. Elaboração das autoras.

Tomando como referência o ano de 2023, note-se que, no total de descontos, quase meio bilhão de reais foi subtraído da renda de subsistência dos beneficiários de BPC, para amortização acrescida de remuneração dos juros sobre o capital (antes fundo público) vendido. Embora se trate de relação jurídica estabelecida entre as partes e numa primeira leitura possamos imaginar que os recursos tenham sido alívio imediato das necessidades básicas, a questão latente é a lógica perversa que está posta. Muitos destes beneficiários devedores, com o passar das parcelas, certamente irão precisar recorrer a outros tipos de suporte da própria política de assistência social (como os benefícios eventuais, por exemplo), dado o agravamento de sua vulnerabilidade pelo comprometimento de renda a longo prazo.

Vale lembrar que a liberação do consignado a esse público gerou controvérsias⁹. Passou por um período de suspensão (por falta de interesse dos bancos em ofertar o crédito a juros menores), até que foi retomada, com instruções normativas do INSS que visavam

⁹ Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513913&ori=1>; Manifestação do CNAS sobre o empréstimo consignado a beneficiários do Programa Auxílio Brasil e do BPC. Também disponível em: <https://www.blogcnas.com/manifestos-e-notas>. Acesso em: 20 out. 2024.

regulamentar o acesso e garantir algum controle e taxas menos abusivas.

A mesma preocupação pode ser manifestada em relação aos beneficiários do então Programa Auxílio Brasil (substituto “temporário” do Bolsa Família), que também tiveram acesso ao consignado no benefício. A tabela 2 mostra o quantitativo de beneficiários que solicitaram empréstimo no período de novembro de 2022 a fevereiro de 2023 e os respectivos descontos mensais. A média de descontos às instituições financeiras (composta do valor principal acrescido de juros) fica acima de meio bilhão de reais.

Tabela 2 – Volume Mensal de Beneficiários do Auxílio Brasil que fizeram Empréstimo e Total de Valores Descontados (nov. 2022 a fev. 2023)

MÊS/ANO	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS	VALOR TOTAL DESCONTADO (R\$)
Nov./22	3.440.535	550.181.133,00
Dez./22	3.478.739	553.088.905,00
Jan./23	3.547.534	562.202.011,00
Fev./23	3.527.734	558.896.582,00

Fonte: Dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, disponibilizados pela Lei de Acesso à Informação. NUP 71003.006739/2023-48.

Note-se o número expressivo de empréstimos consignados nos benefícios sociais, acessados por famílias já em condições de miserabilidade, alcançadas por programas sociais, que se utilizam de tal mecanismo para compor sua subsistência.

Neste contexto, a população que tem acesso a uma parcela do fundo público pela faceta monetizada dos direitos sociais, que são os programas de transferência de renda, “compra” um adiantamento desses recursos (cujo preço são os juros, por taxas de até 3,5%) para acessar, via mercado, outros direitos que lhes têm sido subtraídos, como saúde, alimentação, moradia, dentre outros.

Tal movimento demonstra o duplo favorecimento ao capital rentista que, por um lado, drena recursos públicos para o “serviço da

dívida”¹⁰ em detrimento de maiores investimentos em políticas sociais e, por outro, empresta (ou vende, por assim dizer) sob a garantia desses mesmos recursos públicos, atingindo de modo perverso aquelas pessoas que mais necessitam.

Como não há regulamentação nítida acerca dos juros que podem ser praticados pelos bancos¹¹, verifica-se um grande risco de que esta prática de fomento ao crédito consignado “por dentro” dos programas sociais comprometa significativamente a manutenção das necessidades básicas de uma parcela da população, ocasionando, possivelmente, um movimento de tensão sobre a própria política de assistência social, ao provavelmente aumentar demandas e requisições de outros tipos de suporte, além de intensificar os processos de vulnerabilização.

Remuneração de instituições financeiras que operam os benefícios

Um último e importante aspecto a ser observado nas tendências aqui verificadas se refere à prática de remuneração das instituições financeiras que operam os benefícios sociais. Tal fato não revela novidade de governos específicos e tampouco se trata de algo dispensável, posto que a estrutura estatal direta não realiza as operações de repasses. Ou seja, não é possível prescindir, neste contexto, dos serviços de tais instituições para estas operacionalizações.

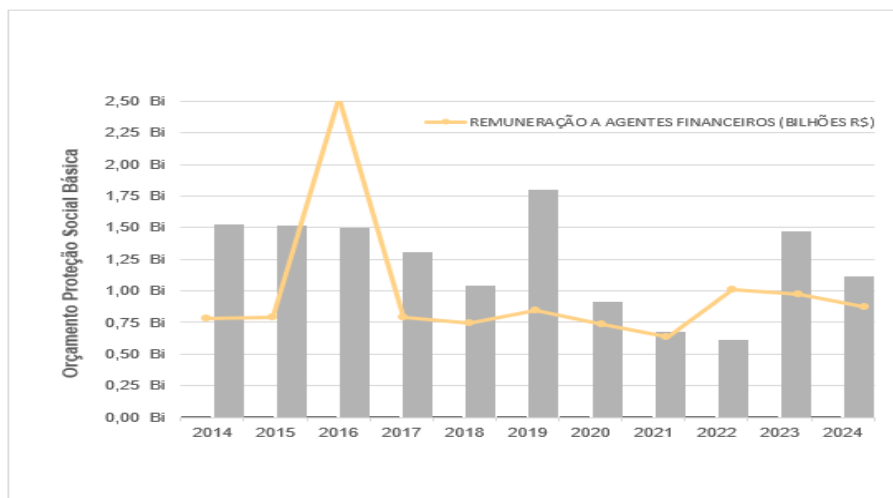
O que nos chama a atenção, no entanto, é o volume de recursos públicos implicados em tais operações e as variações na linha do tempo, a depender da conjuntura político-econômica. A título de exemplo, buscamos dados do orçamento federal destinado anualmente aos serviços da proteção social básica do SUAS e

¹⁰ Disponível em: <https://dowbor.org/2023/02/o-dreno-financeiro-que-paralisa-o-pais-a-farsa-do-deficit.html>. Acesso em: 30 set. 2024.

¹¹ Manifestação do CNAS sobre o empréstimo consignado a beneficiários do Programa Auxílio Brasil e do BPC. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/manifestos-e-notas>. Acesso em: 01 out. 2024.

comparamos com as previsões de recursos destinados à remuneração a agentes financeiros que operam benefícios e programas sociais, como mostra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Orçamento da Proteção Social Básica x Remunerações a Agentes Financeiros (2014-2024), em Bilhões (R\$)



Fonte: Dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP. Elaboração das autoras.

Os recursos destinados aos serviços de proteção social básica sofrem cortes significativos nos anos de 2017/2018 (pós-impeachment da presidenta Dilma Rousseff e em vigência do governo Michel Temer) e ainda maiores em 2020, 2021 e 2022 (governo Jair Bolsonaro), mesmo em cenário pandêmico, onde tais serviços foram teoricamente considerados essenciais. É provável que os orçamentos relativamente elevados para 2019 e 2023 estejam refletindo contextos de disputas na corrida eleitoral.

De outro lado, a previsão de remuneração a agentes financeiros que operam benefícios e políticas sociais mostra um pico de 2,5 bilhões de reais no período de 2015/2016, quando o país passava por uma crise de ordem política e econômica. Vale destacar também a elevação da taxa de juros básica (Selic) que neste período

variou entre 12,25 e 14,25%¹², o que pode ter impactado os custos de operação e repasse dos benefícios. Certamente não se trata de acaso as altas de remunerações a estes agentes terem ocorrido em períodos de governos de maior alinhamento neoliberal.

Conclusão

A questão do endividamento das famílias brasileiras – e particularmente das atendidas por benefícios e programas sociais – enquanto problema social, requer ampliação do debate e aprofundamento nas análises socioeconômicas e de políticas sociais, em conjunto com outros indicadores, como por exemplo a restrição da oferta de serviços públicos adequados e suficientes.

No regime de acumulação sob dominância financeira o acesso ao bem-estar vai se transfigurando gradativamente pela mediação do capital fictício. Ou seja, parte dos próprios benefícios (fundo público) passa a ser antecipada por determinado preço (juros) com vistas à garantia de necessidades básicas.

A política de assistência social brasileira, neste contexto, não escapa aos processos de escala mundial, sendo também de certo modo cooptada pelos tentáculos das finanças. Enquanto concluíamos nossa breve contribuição a este trabalho assistimos uma vez mais a anúncios de cortes nos orçamentos de benefícios e políticas sociais¹³ (BPC, Bolsa Família, Saúde, Educação), sob a tônica da austeridade, o que provavelmente incidirá em agravamento de vulnerabilidades e buscas de socorro pela via do crédito.

A superexploração do trabalho e o intenso endividamento das famílias seguem como base do padrão de acumulação que está posto, ou seja, da financeirização da vida. A captura das políticas sociais pelo

¹² Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em: 22 out. 2024.

¹³ Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/11/05/governo-avalia-apertar-regras-de-concessao-de-bpc-e-novo-pente-fino-no-bolsa-familia-em-pacote-de-gastos.ghtml>;
<https://outraspalavras.net/crise-brasileira/lula-na-encruzilhada/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

capital financeiro financeirizado implode a passos largos as possibilidades de seu viés desmercantilizador. A regressiva carga tributária do país, que pesa sobre o consumo, faz com que a massa empobrecida seja proporcionalmente a maior financiadora destas políticas. Mas o discurso da responsabilidade fiscal se sobrepõe, drenando recursos da assistência social. A política que ganhou musculatura, com trajetória expansiva a partir do SUAS, de outro lado se vê também envolvida na ciranda da financeirização, pelos processos ora sinalizados. Cabe-nos o contraponto, para além de nossos estudos e em busca de alternativas coletivas para que não se vendam os direitos sociais tão duramente conquistados.

Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Inclusão**

Financeira. Brasília: BACEN, 2020. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorio_inclusao_financeira.

Acesso em: 25 out. 2024.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**.

São Paulo. Cortez Editora, 2021.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, v. 17, n. 34, p. 53-76, 2017.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

BRUNO, Miguel. Financeirização e crescimento econômico: o caso do Brasil. **ComCiência** [online]. 2011, n.128, p. 0-0. ISSN 1519-7654.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. Cortez Editora, 2016.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 2001.

CHESNAIS, François. **Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump**. Leiden: Brill, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, p. 29, 2017.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada –** Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.
GOUGH, Ian. **The Political Economy of the Welfare State**. London: Macmillan, 1979.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 9. ed. São Paulo, Cortez, 2015.

JESSOP, Bob. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press, 2002.

KINGDON, John. [1984]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; RUBIN, Pedro. Transferências de renda e dívida das famílias. O avanço da colateralização da política social em meio a crises de reestruturação. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 44, p. 298-318, 2024.

LAVINAS, Lena. GONÇALVES, Guilherme Leite. A expropriação dos direitos universais no lastro da assetização do bem-estar. *In.:*

LAVINAS, Lena et al. **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo. Editora Contracorrente, 2024.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Direito Universal à Saúde no Brasil: da expansão restringida ao desmonte**. In.: FLEURY, Sônia (org). Cidadania em Perigo: desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Edições Livres; Cebes, 2024.

MANDEL, Ernst. O capitalismo Tardio. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTINS, Norberto Montani. Teorias da Financeirização: Instituições, crescimento e crise. In.: LAVINAS, Lena et al. **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo. Editora Contracorrente, 2024.

MISHRA, Ramesh. O Estado Providência na sociedade capitalista. Oeiras/Portugal: Celta, 1995.

NARDOTTO, Renata de Souza. **Determinantes da bancarização dos beneficiários do programa bolsa-família no período pré-pandemia. 2024**. 67 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.

PAIM, Bruno. **Perfil da dívida das famílias e o Sistema Financeiro Nacional. Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 9-24, 2015.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 1065-1073, 2019.

PAULANI, Leda Maria. Sobreacumulação, Financeirização, Rentismo e Assetização. *In.*: LAVINAS, Lena et al. **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. Editora Contracorrente, 2024.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social: temas & questões**. 3. ed., São Paulo, Cortez, 2011.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, p. 605-631, 2010.
Série cidadania financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão / Banco Central do Brasil – Brasília: Banco Central do Brasil, 2020. 35 p.: il.

SILVA, Giselle Souza. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. **Financeirização, fundo público e política social**, p. 209-241, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2008.

TEIXEIRA, Adriano Lopes Almeida; GOMES, Helder. O capital em movimento: dos ciclos às formas autonomizadas do capital. *In.*: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo (orgs.). **Introdução à crítica da financeirização: Marx e moderno sistema de crédito**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular., 2021.

Programas de Transferência Monetária com Condicionalidades no Brasil e a Assistência Social (2019-2022): Mudanças e Retrocessos*

Stephanie Barreto de Azevedo
Mônica de Castro Maia Senna

Introdução

Desde os anos 1990, o Brasil tem adotado programas de transferência monetária com condicionalidades enquanto uma das principais estratégias de enfrentamento à pobreza e à extrema pobreza no país. Inicialmente partindo de experiências municipais e estaduais, programas nessa modalidade foram incorporados pelo governo federal no início dos anos 2000, com destaque para os programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. A novidade estaria na combinação entre transferência monetária a determinados segmentos sociais e o cumprimento de contrapartidas de seus beneficiários, em geral vinculadas a ações de saúde e de educação (Silva e Lima, 2011)

Mas, foi com a implantação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2004, que houve uma expansão significativa das transferências monetárias com condicionalidades no país, com o registro de 14.654.783 beneficiários em outubro de 2021 quando o programa foi extinto pelo governo do então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). Destinado a famílias pobres e extremamente pobres, com ou sem crianças, assim definidas por meio de critérios de renda familiar per capita, o PBF associava a transferência monetária paga diretamente ao titular do benefício, preferencialmente as mulheres, ao cumprimento de uma agenda de condicionalidades, dentre as quais frequência escolar mínima para crianças e adolescentes no ensino básico, acompanhamento pré-natal para gestantes, atualização vacinal e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento de crianças de

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.110-129

0 a 6 anos de idade. A depender da composição familiar, os valores monetários pagos às famílias podiam ser ampliados, por meio dos chamados benefícios variáveis.

Uma profícua literatura se voltou à análise e avaliação do PBF, demonstrando seus efeitos positivos em relação à redução da mortalidade infantil e ao aumento da vacinação e da cobertura de pré-natal (Rasella, 2013). Também foram identificados ganhos em termos de incremento na capacidade de consumo alimentar das famílias (Baptistella, 2012); ampliação da frequência escolar (Cavalcante et al., 2013), encolhimento da defasagem idade-série (Denes et al., 2018) e diminuição das chances de evasão escolar (Amaral; Monteiro, 2013); além da contribuição para redução dos níveis de pobreza e de desigualdades sociais no país (Souza et al., 2019).

Apesar de seus efeitos positivos, o PBF foi, desde sua implantação, alvo de inúmeras críticas, que variam desde argumentos conservadores de que o mesmo desincentivaria o trabalho, estimularia o ócio e o aumento da prole, em clara reatualização de um amplo repertório moral contra os pobres (Marins, 2014) até considerações sobre o caráter seletivo do programa, o estabelecimento de condicionalidades para exercício do que seria um direito social e a prioridade conferida ao programa de forma desarticulada aos determinantes estruturais da questão social em múltiplas expressões (Mota et al., 2006). Ainda assim, dado o grande apelo eleitoral do programa, é importante registrar que sua continuidade esteve presente nas plataformas de campanha dos candidatos à Presidência da República de diferentes espectros políticos.

Esse quadro, contudo, se altera com o golpe jurídico-parlamentar-midiático que depôs a presidente Dilma Rousseff em 2016, permitindo a ascensão ao poder de grupos conservadores de orientação fortemente neoliberalizante. Reformas pró-mercado foram então adotadas de forma acelerada, desmontando o padrão constitucional de proteção social que vinha sendo construído aos trancos e barrancos no país. Destaque aqui deve ser dada à constitucionalização de um regime de austeridade fiscal, por meio da

Emenda Constitucional nº 95/2016 e a Reforma Trabalhista de 2017, verdadeiros processos de desoneração do capital e de ampliação da expropriação da classe trabalhadora. No caso do PBF, ainda que o mesmo não tenha sido extinto, alterações foram introduzidas em direção a sua desidratação.

Esse quadro se torna ainda mais dramático com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República (2019-2022). Combinando medidas neoliberais com uma pauta ultraconservadora, o governo eleito não só deu continuidade como aprofundou o processo de desmonte do sistema brasileiro de proteção social construído a partir da Constituição Federal de 1988. No caso do Bolsa Família, mesmo após o anúncio de pagamento de uma cota mensal extra, implementado apenas no primeiro ano de governo, foram adotadas medidas que dificultaram e mesmo impediram o ingresso de novos beneficiários e que congelaram o valor do benefício, até a extinção do programa e sua substituição pelo Programa Auxílio Brasil (PAB), em novembro de 2021. Vale registrar que esse processo se deu em meio à pandemia de COVID-19 e a um cenário de instabilidade econômica, social e política, com a gestão pública enfrentando desafios sem precedentes.

A substituição do PBF pelo PAB não apenas reconfigurou o sistema de transferência monetária, mas também teve impactos profundos na gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A falta de uma política de financiamento consistente e o desprestígio dos serviços e programas locais, como os Centros de referência de Assistência Social (CRAS), evidenciaram falhas na implementação do novo programa.

Considerando esse panorama, o presente capítulo visa a analisar como a política de assistência social foi impactada pelas mudanças institucionais impostas pelo processo de substituição do PBF pelo PAB, o que gerou uma situação de insegurança tanto para milhões de beneficiários quanto para os gestores municipais e trabalhadoras do SUAS, que enfrentaram desafios operacionais em

um contexto de escassez de recursos e sobrecarga dos serviços públicos.

As análises aqui apresentadas tomam por base a pesquisa de mestrado de uma das autoras (Barreto, 2024) e contaram com levantamento bibliográfico, pesquisa documental e de notícias divulgadas em mídias digitais. Para fins de exposição, o capítulo está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção ...

Transferência Monetária com Condicionalidades no Brasil: o Programa Bolsa Família

Programas de Transferência Monetária com Condicionalidades (PTMC) ganharam notoriedade na América Latina a partir dos anos 1990, em meio a um contexto tenso e contraditório entre a crise estrutural do capitalismo, que pôs fim ao período desenvolvimentista do pós-segunda Guerra, e os intentos redemocratizantes em direção à cidadania social experimentado na região em um cenário de crescimento da pobreza e aprofundamento das desigualdades sociais.

No Brasil, os primeiros PTMC tiveram impulso a partir de iniciativas dos governos municipais e estaduais. A combinação entre aumento da autonomia relativa dos governos subnacionais após a Constituição Federal de 1988, contrastando com a inércia do governo federal na gestão Collor de Mello, e crescimento dos índices de pobreza e de desigualdades sociais em meio ao contexto econômico desfavorável da chamada década perdida, favoreceu a emergência desses programas.

Silva e Lima (2011) identificam alguns momentos marcantes da trajetória dos PTMC no Brasil. O primeiro momento teria início em 1991 com a movimentação para aprovação do Projeto de Lei nº 80/1991, de autoria do então senador Eduardo Suplicy, que propunha a implantação de um Programa de Garantia de Renda Mínima destinado a todos os brasileiros com 25 anos de idade ou mais. Esse projeto, contudo, não teve aprovação no Senado Federal.

Um segundo momento identificado pelas autoras também data de 1991, quando o economista José Márcio Camargo faz uma contraproposta ao projeto de lei de Suplicy. A proposta do economista tinha como argumento central o alto custo de oportunidade para as famílias pobres enviarem seus filhos à escola, indicando que a baixa escolaridade seria um fator limitante para o crescimento financeiro das gerações futuras, resultando em um ciclo vicioso em que a pobreza atual determinaria a vulnerabilidade futura. Nesse sentido, propunha um programa de renda mínima com condicionalidades na educação dirigido a famílias de baixa renda com crianças em idade escolar, sob a perspectiva de que esse tipo de programa possibilitaria que a frequência na escola funcionasse como um mecanismo de rompimento do ciclo intergeracional da pobreza (Carnelossi, 2014).

O terceiro momento indicado por Silva e Lima (2011) corresponde à expansão dos programas de transferência monetária a nível estadual e municipal, sobretudo a partir de 1995. Em geral implantados por governos locais de caráter progressista, esses programas tinham como traços comuns, em geral, a inclusão de famílias pobres com crianças em idade escolar e a combinação entre transferência monetária e o cumprimento de contrapartidas na educação por parte das famílias beneficiárias. O apoio financeiro do governo federal a partir de 2001 a municípios com programas desse tipo deu novo impulso aos PTMC.

A chegada de PTMC à União, ao final dos anos 1990, marca o quarto momento identificado por Silva e Lima (2011). Com apoio de organizações multilaterais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial, o governo federal implantou uma série de PTMC, a exemplo dos programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), em 1996; o Brasil Jovem, em 2000; o Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação, ambos em 2001, dentre outros.

A implantação do Programa Bolsa Família em 2004 dá início ao quinto momento sistematizado por Silva e Lima (2011), abrindo espaço para um conjunto de mudanças voltadas à construção de uma

política pública de transferência monetária de alcance nacional. O PBF parte de um diagnóstico de que os PTMC então existentes eram concorrentes e sobrepostos em seus objetivos e público-alvo; estavam dispersos em diferentes ministérios, carecendo de uma coordenação geral, o que levava a desperdício de recursos; contavam com recursos insuficientes e não alcançavam a população elegível (Silva, 2007). O PBF unificou os programas então existentes, atribuiu a coordenação geral inicialmente a uma Secretaria Executiva diretamente vinculada à Presidência da República e, cerca de um ano depois, ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e investiu aporte significativo de recursos financeiros. Além disso, articulou o processo de seleção de beneficiários ao CadÚnico e promoveu a articulação entre os entes federativos na implementação do PBF, cabendo aos municípios a responsabilidade pelo cadastramento no CadÚnico, oferta das condicionalidades e acompanhamento das famílias beneficiárias.

O PBF se pautava na perspectiva de combinar alívio imediato da fome e da pobreza ao acesso a políticas estruturantes, como saúde e educação, de modo a interromper o ciclo intergeracional da pobreza e contribuir para a emancipação humana. No entanto, há que se reconhecer, que ele não incidia sobre os determinantes estruturais que geram a pobreza e as desigualdades sociais.

No auge do programa, no ano de 2021, o mesmo atingiu a cobertura de 14.695.045, famílias, com aporte financeiro na ordem de R\$1.221.955.108,00 o que expressa a capacidade do programa em promover a inclusão de segmentos socialmente vulneráveis ao circuito da proteção social pública. De acordo com análises de Souza et al. (2019), o PBF teve importante participação na redução dos níveis de pobreza e desigualdades de renda no país, particularmente no período compreendido entre 2003 e 2015, constituindo, segundo os autores, na “mais progressiva transferência de renda feita pelo governo federal” até então (Souza, 2019, p.5).

Diferentes avaliações apontam efeitos positivos do PBF nos indicadores sociais do país. Aumento da capacidade de consumo das

famílias, melhoria dos níveis de segurança alimentar e nutricional, incremento da cobertura vacinal e de consultas de pré-natal, ampliação do acesso à educação e redução das desigualdades educacionais são alguns dos ganhos atribuídos ao PBF pelas análises realizadas (Baptistella, 2012; Rasella, 2013; Thomazinho, 2019).

Não obstante seus efeitos positivos, o PBF recebeu diversas críticas e questionamentos, oriundos de diferentes perspectivas ideológicas e matrizes políticas. Aspectos como a excessiva focalização do programa, a obrigatoriedade de contrapartidas ao gozo do que seria um direito social, a prioridade dada ao PBF em detrimento de investimentos em serviços sociais e políticas universais são alguns pontos críticos apontados.

Por outro lado, críticas conservadoras ao programa assentam-se em um amplo repertório moral contra os pobres, sob argumentos de que o PBF gera dependência por parte de seus beneficiários, desestimula o trabalho, incentiva o aumento da prole e abre brechas para a ocorrência de fraudes, em um processo de culpabilização dos beneficiários pela sua própria condição social, além de gerar déficits públicos.

Ainda assim, e devido ao forte apelo eleitoral do PBF, sua continuidade e até mesmo ampliação estiveram presentes na pauta de todos os candidatos à Presidência da República nos diversos pleitos eleitorais. Mas é com a interrupção do ciclo de governos petistas promovido pelo golpe jurídico-parlamentar-midiático que depôs a Presidente Dilma Rousseff em 2016 que o PBF vai sendo desmontado até sua extinção em 2021.

Retrocessos sociais à vista: os governos pós-2016

Com o golpe de 2016, uma coalizão conservadora assume o poder no país, com Michel Temer à frente, assumindo a presidência da República. Implantando um programa de governo diverso daquele que fora eleito, Temer dá início a um conjunto de mudanças que promovem um verdadeiro desmonte do sistema brasileiro de proteção

social constituído a partir da Constituição Federal de 1988. A constitucionalização do regime de austeridade fiscal em 2016 e a Reforma Trabalhista de 2017 são emblemáticas desse processo. No plano institucional, a extinção ou a recomposição de ministérios chave para a área social, como é o caso do MDS e do Ministério da Previdência Social são também reveladoras do desmonte ali levado a cabo. No caso do PBF, ainda que o programa tenha sido mantido, ele sofreu com congelamento dos valores pagos, cortes nos benefícios em função de aumento de processos fiscalizatórios e não ampliação do número de beneficiários (Senna, Azevedo, Barreto, 2024).

Dando continuidade e aprofundando esse processo de desmantelamento, a eleição de Jair Bolsonaro representou uma ruptura significativa na trajetória da política social brasileira. O novo governo adotou um discurso a favor de austeridade fiscal, criminalização da pobreza e deslegitimação das políticas sociais implementadas por administrações anteriores, especialmente as ligadas ao Partido dos Trabalhadores (PT). Essa agenda ultraneoliberal foi intensificada por uma política que via as transferências monetárias como "assistencialismo", em vez de um mecanismo de promoção da cidadania e de redução das desigualdades sociais (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

A ascensão do governo Bolsonaro ocorreu em um contexto de crescente polarização política, com forte oposição a qualquer medida que pudesse ser vista como herança dos governos anteriores. A política de assistência social foi particularmente afetada por essa postura, resultando em cortes orçamentários e enfraquecimento das políticas públicas direcionadas à população em situação de vulnerabilidade. As críticas constantes ao Bolsa Família, que sempre foi um dos programas mais emblemáticos do Brasil, criaram um ambiente de incerteza entre os beneficiários.

A pandemia de COVID-19, que atingiu o Brasil com força em 2020, acentuou essas contradições. O governo Bolsonaro, inicialmente relutante em admitir a gravidade da pandemia, foi pressionado a adotar medidas emergenciais, como a criação do

Auxílio Emergencial. Embora essa política tenha representado um alívio temporário para milhões de brasileiros, sua implementação foi marcada por improvisação e falta de planejamento de longo prazo (Mattar, 2019). Com o tempo, o valor do benefício foi sendo progressivamente reduzido, enquanto as demandas sociais aumentavam, expondo ainda mais as deficiências do sistema de proteção social.

Além disso, o congelamento dos benefícios do Bolsa Família, que já havia sido imposto durante o governo Temer, foi intensificado no governo Bolsonaro. Isso prejudicou o poder de compra das famílias, agravado pela alta inflação que afetou os preços dos alimentos e outros itens essenciais. Essas medidas foram diretamente associadas à visão ultraliberal do governo, que considerava os programas de transferência de renda como um custo fiscal excessivo (Fontenele, Oliveira e Cavalcante, 2019).

Outro aspecto relevante foi a centralização das decisões em nível federal, que impactou negativamente a autonomia dos municípios na execução dos programas sociais. O governo federal assumiu o controle das ações, mas sem fornecer os recursos necessários para que os municípios conseguissem operacionalizar as políticas de forma eficiente.

O processo de cancelamento de benefícios no Bolsa Família, sob a justificativa de combater fraudes, também contribuiu para a exclusão de milhões de famílias do sistema de proteção social. Esses cancelamentos, muitas vezes feitos de forma indiscriminada, evidenciam a falta de sensibilidade do governo frente às necessidades da população mais vulnerável (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

Além disso, a falta de diálogo entre o governo federal e os estados e municípios foi um fator determinante para o fracasso das políticas sociais durante esse período. O isolamento dos gestores locais, que tradicionalmente atuavam em coordenação com o governo federal para implementar o SUAS, tornou a gestão da assistência social mais difícil e ineficaz.

A retórica do governo de que os programas sociais eram caros e ineficazes contrastava com o impacto real das políticas de transferência de renda no Brasil. Como visto, estudos mostram que o Bolsa Família foi responsável por uma queda significativa na pobreza extrema e na desigualdade. Porém, essa narrativa foi substituída por um discurso que culpava as famílias pobres por sua situação de vulnerabilidade, o que contribuiu para o enfraquecimento da solidariedade social (Barreto, 2024).

Além do mais, o governo centralizou as decisões relacionadas ao Auxílio Brasil, promovendo uma dependência das ações federais, ao invés de delegar responsabilidade e financiamento adequado para os estados e municípios. O contexto de pandemia, somado à gestão centralizadora, dificultou ainda mais a execução das políticas sociais, criando gargalos operacionais nos municípios, que sofriam com a falta de recursos e orientação clara, como será abordado adiante.

Programas de Transferência Monetária Condicionada: Bolsa Família e Auxílio Brasil

O Programa Bolsa Família, ao longo de quase duas décadas, foi amplamente reconhecido por sua eficácia tanto no Brasil quanto no exterior. O programa se destacava pela combinação de transferência de renda com a exigência de cumprimento de condicionalidades, como a frequência escolar e o acompanhamento médico de crianças e gestantes (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023). Ao longo de sua implementação, o PBF contribuiu diretamente para a redução da pobreza e da desigualdade, garantindo acesso a direitos fundamentais, especialmente para as famílias mais vulneráveis.

No entanto, a transição para o Auxílio Brasil, implementada pelo governo Bolsonaro em 2021, trouxe uma série de mudanças que fragilizaram o alcance e a eficácia do programa. A principal promessa do novo governo era ampliar o número de beneficiários e aumentar o valor médio do benefício. No entanto, as mudanças foram marcadas por inconsistências operacionais e falta de planejamento adequado.

Além disso, o aumento no valor dos benefícios não foi suficiente para mitigar o impacto da alta inflação, especialmente em alimentos e outros bens essenciais (Mattar, 2019).

No quadro abaixo é possível identificar as principais diferenças entre esses programas.

Categoria	Bolsa Família (PBF)	Auxílio Brasil (PAB)
Bases Legais	Criado pela Lei nº 10.836/2004, consolidando outros programas para criar uma política permanente	Instituído pela Medida Provisória nº 1.061/2021 e transformado na Lei nº 14.284/2021; extinto em março de 2023
Data de Implementação	Janeiro de 2004	Novembro de 2021
Data de Extinção	Novembro de 2021 (substituído pelo Auxílio Brasil)	Março de 2023 (substituído pela retomada do Bolsa Família)
Crítérios de Elegibilidade	Renda per capita de até R\$ 89 (extrema pobreza) e entre R\$ 89 e R\$ 178 (pobreza, com crianças ou gestantes), corrigidos anualmente	Renda per capita de até R\$ 105 (extrema pobreza) e até R\$ 210 (pobreza), sem correção pela inflação desde 2021
Condicionalidades	Frequência escolar mínima (85%-75%), vacinação infantil obrigatória, pré-natal para gestantes	Mantém condicionalidades, mas com fiscalização reduzida e desconexão operacional entre áreas de saúde e educação
Composição do Benefício	Benefício Básico (renda fixa), Benefícios Variáveis (crianças, gestantes, nutrízes) e BVJ para adolescentes	Benefício Composição Familiar, Superação da Extrema Pobreza e Compensatório Transitório, com valores fixos
Foco na Gestão	Decentralizado, com protagonismo dos municípios no Cadastro Único e execução, alinhado ao SUAS	Centralizado no governo federal, com menor autonomia dos municípios e ausência de suporte técnico eficaz
Financiamento	Repasse regular via FNAS,	Recursos instáveis,

Categoria	Bolsa Família (PBF)	Auxílio Brasil (PAB)
	previsibilidade orçamentária	dependentes de suplementações temporárias e ajustes orçamentários emergenciais
Impacto no Capital Humano	Promoveu melhorias significativas em saúde, educação e indicadores de desenvolvimento humano	Impacto limitado pela desconexão operacional e flexibilização de condicionalidades
Abrangência	14,7 milhões de famílias atendidas em 2020	21 milhões de famílias em 2022, mas com redução posterior devido a cortes orçamentários
Percepção Pública	Reconhecido internacionalmente como política eficaz para redução da pobreza e desigualdade	Percebido como política eleitoreira e paliativa, com menor sustentabilidade

O Auxílio Brasil falhou em garantir a mesma previsibilidade e segurança que o Bolsa Família oferecia aos seus beneficiários. As regras de acesso ao programa foram alteradas de maneira confusa, o que dificultou a entrada de novas famílias no sistema e gerou incertezas quanto à continuidade dos pagamentos. Essas falhas operacionais comprometeram a capacidade dos gestores municipais de gerenciar o novo programa, que exigia maior complexidade administrativa (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

Uma das críticas centrais ao Auxílio Brasil foi a flexibilização das condicionalidades. Enquanto o Bolsa Família condicionava o recebimento dos benefícios ao cumprimento de metas rigorosas em saúde e educação, o novo programa afrouxou esses critérios. Essa mudança teve um impacto negativo na garantia dos direitos sociais, uma vez que reduziu o monitoramento de indicadores importantes, como a frequência escolar e o acompanhamento da saúde infantil (Boschetti e Behring, 2021).

Outro ponto importante foi a centralização das decisões em nível federal, que prejudicou a articulação entre os diferentes níveis de

governo. No Bolsa Família, havia uma maior descentralização, permitindo que os municípios tivessem mais autonomia para implementar as políticas sociais de acordo com as necessidades locais. Com o Auxílio Brasil, essa autonomia foi reduzida, e os municípios tiveram dificuldades para adaptar as diretrizes federais às realidades regionais (Arretche, 1999).

A introdução do Auxílio Emergencial durante a pandemia de COVID-19 também revelou a fragilidade do sistema de proteção social do governo Bolsonaro. Embora o auxílio tenha sido uma medida emergencial eficaz no curto prazo, sua redução progressiva deixou milhões de famílias sem suporte adequado em um momento de grande vulnerabilidade. Além disso, a falta de uma estratégia clara de transição entre o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil gerou uma série de lacunas no atendimento às famílias mais necessitadas (Mattar, 2019).

A exclusão de milhões de famílias do Cadastro Único também foi uma consequência direta das políticas de Bolsonaro. O governo adotou uma postura de combate a fraudes, mas a execução desse processo foi muitas vezes arbitrária, levando à exclusão de famílias que realmente necessitavam do benefício. Essa exclusão comprometeu a rede de proteção social e deixou muitas famílias sem acesso a serviços essenciais (Barreto, 2024).

Além disso, a falta de clareza nas regras de elegibilidade do Auxílio Brasil criou um ambiente de incerteza entre os beneficiários, que muitas vezes não sabiam se teriam direito ao benefício ou qual seria o valor recebido. Essa instabilidade afetou diretamente a qualidade de vida das famílias mais pobres, que dependiam desses recursos para sua sobrevivência diária (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

A percepção pública sobre o Auxílio Brasil também foi marcada pela desconfiança e insegurança. Diferentemente do Bolsa Família, que já tinha uma base consolidada e era amplamente aceito pela população, o Auxílio Brasil foi visto como uma política de caráter eleitoral, que visava garantir apoio político ao governo Bolsonaro.

Essa visão contribuiu para a polarização do debate público sobre as políticas sociais no Brasil (Boschetti e Behring, 2021).

Por fim, o Auxílio Brasil foi amplamente criticado por ser uma política de curto prazo, voltada para atender às necessidades imediatas, mas sem um plano de sustentabilidade. Ao contrário do Bolsa Família, que estava integrado a uma estratégia de longo prazo para a redução da pobreza, o novo programa foi visto como uma medida paliativa, que não abordava as causas estruturais da desigualdade social no país (Fontenele, Oliveira e Cavalcante, 2019).

Assistência Social: Continuidades e Mudanças

O governo Bolsonaro manteve a lógica de transferência monetária, mas as mudanças implementadas com o Auxílio Brasil enfraqueceram a abordagem integrada do Bolsa Família, que visava não apenas a transferência de renda, mas também o acesso a direitos sociais, como saúde e educação. Enquanto o Bolsa Família condicionava o recebimento dos benefícios ao cumprimento de metas, como frequência escolar e vacinação, o Auxílio Brasil flexibilizou essas condicionalidades, gerando uma perda de eficácia no cumprimento de objetivos a longo prazo (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

Outro ponto de descontinuidade foi o enfraquecimento do controle social, um pilar essencial da política de assistência social no Brasil. A participação da sociedade civil nos conselhos e a articulação intersetorial, que eram cruciais para a implementação eficaz do Bolsa Família e do SUAS, foram progressivamente enfraquecidos. A perda de espaço de debate e controle social retirou a transparência e a accountability das políticas públicas, comprometendo sua execução (Barreto, 2024).

A falta de investimento em capacitação para os gestores municipais e os profissionais do SUAS também foi uma marca da gestão Bolsonaro. A ausência de treinamentos sobre as mudanças nas condicionalidades e na operacionalização do novo programa gerou

desinformação e confusão nos municípios. A transição para o Auxílio Brasil foi feita de maneira abrupta, sem um planejamento adequado para a adaptação da rede de proteção social às novas diretrizes (Mattar, 2019).

Além disso, o governo adotou uma postura de responsabilização individual dos beneficiários, reforçando a narrativa de que a pobreza era resultado de escolhas pessoais, em vez de reconhecer os fatores estruturais que perpetuam a desigualdade. Essa abordagem contribuiu para a estigmatização das famílias beneficiárias, o que contrastou com a lógica de direitos defendida pelo Bolsa Família (Boschetti e Behring, 2021).

Os cortes orçamentários, especialmente a partir de 2020, evidenciaram a falta de prioridade dada pelo governo à assistência social. O orçamento do SUAS foi significativamente reduzido, o que impactou diretamente a execução de programas fundamentais, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF). Com menos recursos, os municípios enfrentaram dificuldades crescentes para manter os serviços essenciais (Barreto, 2024).

A instabilidade nas transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os municípios agravou ainda mais a situação. Muitos municípios, especialmente os de pequeno porte, relataram atrasos nos repasses, o que dificultou a manutenção dos serviços socioassistenciais. A falta de previsibilidade orçamentária prejudicou a continuidade das ações e aumentou a vulnerabilidade das famílias que dependiam desses programas para sua subsistência (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

Além disso, os CRAS, que desempenhavam um papel fundamental na oferta de serviços integrados de assistência social, foram sobrecarregados com demandas administrativas e a atualização do Cadastro Único. Isso comprometeu a oferta de outros serviços essenciais, como o atendimento às famílias em vulnerabilidade social, uma vez que as equipes ficaram focadas nas atividades burocráticas impostas pelo novo modelo (Barreto, 2024).

As mudanças nos critérios de elegibilidade do Auxílio Brasil também criaram dificuldades para os gestores municipais, que muitas vezes não tinham clareza sobre como aplicar as novas regras. A falta de padronização e de um planejamento claro gerou divergências na implementação do programa, com famílias sendo excluídas indevidamente ou não recebendo os benefícios a que tinham direito (Mattar, 2019).

Durante a vigência do Auxílio Brasil, os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), enquanto principal porta de entrada para o Cadastro Único, enfrentaram uma sobrecarga significativa. O aumento na demanda por inscrições e atualizações cadastrais gerou filas extensas, especialmente em municípios de pequeno e médio porte, que dispunham de infraestrutura limitada para atender ao volume crescente de famílias em busca de benefícios. Essa situação foi exacerbada pela falta de investimentos em equipe técnica e pela centralização das decisões operacionais no nível federal, que restringiu a autonomia dos municípios para gerenciar os atendimentos emergenciais. As filas nos CRAS não apenas refletiam o aumento das desigualdades sociais agravadas pela pandemia de COVID-19, mas também evidenciavam a fragilidade do sistema em articular recursos e estratégias para garantir um acesso ágil e equitativo aos direitos socioassistenciais (Barreto, 2024).

Além das dificuldades financeiras, a sobrecarga dos profissionais de assistência social foi um problema recorrente durante a implementação do Auxílio Brasil. A falta de apoio técnico e de recursos para a capacitação das equipes resultou em um ambiente de trabalho insustentável para muitos profissionais, que se viram diante de desafios crescentes sem o suporte necessário (Barreto, 2024).

Por fim, o governo Bolsonaro falhou em manter uma rede de apoio institucional eficaz para a gestão da assistência social. O desmonte das políticas sociais foi acompanhado pela falta de diálogo entre o governo federal e os gestores locais, o que resultou em uma perda de qualidade na prestação dos serviços de assistência social,

afetando diretamente a vida das populações mais vulneráveis (De Lima Sobrinho e Da Veiga, 2023).

Considerações Finais

O período de 2016 a 2022 foi marcado por profundas transformações na política de assistência social brasileira, com retrocessos significativos que impactaram diretamente as camadas mais vulneráveis da população. A substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, longe de representar um avanço no combate à pobreza, resultou em incertezas operacionais, fragilização das condicionalidades e uma sobrecarga dos serviços municipais.

O governo Bolsonaro, ao adotar uma abordagem centralizadora e de desmonte das políticas sociais, priorizou o discurso político em detrimento da construção de uma rede de proteção social sólida e estruturada. O Auxílio Brasil, apesar de prometer maior cobertura e benefícios, não conseguiu suprir as necessidades da população mais vulnerável, especialmente em um contexto de pandemia e crise econômica.

Para os próximos anos, o principal desafio será a reconstrução do sistema de assistência social, com foco em políticas de longo prazo que garantam não apenas o alívio imediato da pobreza, mas também a promoção dos direitos sociais e da cidadania plena para as populações mais vulneráveis. Será fundamental retomar o protagonismo dos municípios na gestão das políticas sociais, reestruturar o financiamento do SUAS e fortalecer os mecanismos de controle social, para que o Brasil possa voltar a reduzir a desigualdade e promover a inclusão social de forma efetiva.

Referências

AMARAL, J. A.; MONTEIRO, R. D. O impacto do Programa Bolsa Família na frequência escolar de crianças e adolescentes no Brasil.

Revista Brasileira de Educação, v. 18, n. 54, p. 21-50, 2013.

ARRETCHE, M. Descentralização e políticas sociais no Brasil: questões para um debate. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 111-141, 1999.

BAPTISTELLA, L. S. Segurança alimentar e nutricional: uma análise do impacto do Programa Bolsa Família. **Revista de Nutrição**, v. 25, n. 4, p. 487-500, 2012.

BARRETO, S. A. **Programas Nacionais de Transferência Monetária com Condicionalidades e a Política de Assistência Social nos Municípios (2019-2022): A Experiência de Itaboraí-RJ**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2024.

BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R. **Política Social no Brasil Contemporâneo: Entre a Contrarreforma Neoliberal e o Reconhecimento de Direitos**. São Paulo: Cortez, 2021.

CARNELOSSI, D. M. **Renda mínima com condicionalidades: origem e evolução na América Latina e no Brasil**. São Paulo: Educ, 2014.

CAVALCANTE, L.; OLIVEIRA, R. M.; MACHADO, S. T. Impactos do Bolsa Família na educação: o caso de Pernambuco. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 742-767, 2013.

DE LIMA SOBRINHO, R.; DA VEIGA, A. **O Desmonte da Política de Assistência Social no Governo Bolsonaro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2023.

DENES, L.; SIMÕES, A.; PINHEIRO, H. Defasagem idade-série e permanência escolar: uma análise a partir do Bolsa Família. **Revista de Educação e Políticas Públicas**, v. 24, n. 2, p. 231-256, 2018.

FONTENELE, L. E. S.; OLIVEIRA, P. P. M.; CAVALCANTE, L. A. A desestruturação das políticas sociais no Brasil: uma análise do Bolsa Família. **Revista Serviço Social & Sociedade**, v. 40, n. 3, p. 497-515, 2019.

MARINS, A. B. Assistencialismo e moralização da pobreza no Brasil: o debate sobre o Bolsa Família. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 84, p. 95-120, 2014.

MATTAR, L. A **Reestruturação do Bolsa Família**: Implicações Políticas e Sociais. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2019.

MOTA, A. E.; CASTRO, J. F.; PEREIRA, M. J. O papel das condicionalidades no Programa Bolsa Família. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1197, 2006.

RASELLA, D. O impacto do Bolsa Família na mortalidade infantil no Brasil: uma análise longitudinal. **Lancet Global Health**, v. 1, n. 4, p. e137-e144, 2013.

SILVA, S. C.; LIMA, M. A. **A trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil**: uma análise dos condicionantes políticos e institucionais. São Paulo: Annablume, 2011.

SOUZA, P. H. G. F.; OSÓRIO, R. G.; SOARES, S. S. D. O impacto do Bolsa Família na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise de 2003 a 2015. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 50, n. 4, p. 29-56, 2019.

THOMAZINHO, R. P. Cobertura vacinal e acompanhamento de pré-natal: os avanços trazidos pelo Bolsa Família. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, v. 19, n. 2, p. 287-300, 2019.

O trabalho social no âmbito do Sistema Único da Assistência Social brasileiro: expansão e precarização^{*1}

Adriana de Andrade Mesquita
Cristiano Luis Turbino de França e Silva
Mônica de Castro Maia Senna
Rita de Cássia Santos Freitas

Introdução

A assistência social, garantida pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência (Lei nº 8.742 de 1993 – Brasil, 1993), passou a compor o tripé da Seguridade Social brasileira, a qual se constitui num dos mecanismos de regulação social e importante estratégia de reprodução da força de trabalho. Todavia, em tempos de crise do capital, “as perdas no campo do trabalho e das políticas sociais alteram o sentido e o significado do Estado social, impondo à classe trabalhadora um agressivo e ‘renovado’ processo de expropriação social” (Boschetti, 2017, p. 111).

Conforme o artigo 1º da LOAS (Brasil, 1993), a assistência social “é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Isso possibilitou um novo significado político e social à área, oportunizando a compreensão da assistência social como direito social a ser garantido pelo Estado, de modo a superar o viés caritativo e filantrópico até então predominante. A assistência social passou a ser reconhecida como de responsabilidade do Estado, produzindo, destarte, um campo de direitos – e de lutas – que são

^{*} DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.129-154

¹ Uma versão desse capítulo foi publicada no Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), em 2024.

acessados por uma parcela da população até então excluída dos mecanismos públicos de proteção social. A partir de então e desde a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2005, um novo marco regulatório com vistas à construção de processos democráticos e qualificação da proteção social brasileira como direito foi efetivado.

O SUAS deu materialidade à previsão constitucional de um sistema descentralizado e participativo para a área, bem como qualificou a proteção social brasileira no que tange ao acesso a direitos. Segundo Jaccoud (2017, p. 45), a efetivação política e institucional do SUAS possibilitou um conjunto de aportes, dentre os quais: “equipamentos públicos, recursos humanos, financiamento estável e regular, rede de serviços, instâncias de pactuação e deliberação intergovernamentais e sistemas de informação e monitoramento”. A expansão das ações e serviços do SUAS gerou também uma ampliação do mercado de trabalho para diversas categorias profissionais.

Todavia, contraditoriamente, esse processo se deu num contexto de degradação e precarização do trabalho. De fato, desde a década de 1970, o sistema capitalista, seja nas economias avançadas, seja nos países periféricos e dependentes, tem passado por transformações associadas à reestruturação produtiva, à globalização da economia e mundialização do capital e ao avanço do neoliberalismo, o que tem impactado as esferas da produção e reprodução social. Flexibilização, desregulamentação e precarização do trabalho são características centrais desta nova fase de acumulação capitalista e afetam diretamente as dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais da vida dos indivíduos e da sociedade, numa projeção que atinge os planos micro e macrosocial; questões essas que se agudizam diante das questões de gênero, raça/etnia, geração, entre outras (Druck, 2011).

Como explicitado por Antunes (2008, p. 04), “foi nesse contexto que o capital, em escala global, vem redesenhando novas e velhas modalidades de trabalho – o *trabalho precário* – com o objetivo

de recuperar as formas econômicas, políticas e ideológicas da dominação burguesa”. Ou seja, diante da atual fase de crise do capital – que “adentra em uma nova fase, de *crise estrutural, marcada por um continuum depressivo* que faria aquela fase cíclica anterior virar história” (Mészáros, 2011, p. 10) -, que se mostra longa e duradoura, o sistema acaba por agir sem limites para a sua manutenção e expansão de forma incontrolável e profundamente destrutiva do humano e do meio em que ele vive.

É em meio a esse contexto, em particular a partir da década de 1990, que a política social brasileira caminha de forma contraditória entre a inovação e o conservadorismo, muito por causa das constantes medidas de contrarreforma neoliberal e dos redirecionamentos dados aos direitos conquistados pela classe trabalhadora na Constituição Federal de 1988 e cujo foco tem sido a destituição dos direitos cidadãos. Para Behring (2008, p. 281), a contrarreforma “se compõe de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas”.

Entendemos, com base em Boschetti (2017, p. 105), que “o processo de desmonte da seguridade social é indissociável do processo de precarização do trabalho”. Nesse sentido, entendemos que é no cenário de desemprego e precarização do trabalho que a Política de Assistência Social adquire centralidade. Em momentos de crise sistêmica e estrutural do capital (Mészáros, 2011), essa política participa ativamente da reprodução ampliada da força de trabalho na garantia dos mínimos sociais para o consumo e reprodução social da vida. Mas essa precarização não se limita aos trabalhadores potencialmente usuários do SUAS, senão também tem afetado os próprios trabalhadores do SUAS.

Diante disso, é relevante que se tenha conhecimento do complexo e conflituoso cotidiano da atuação profissional nas unidades do SUAS, a partir da mediação entre o conhecimento produzido na academia e das intervenções que acontecem nos diferentes espaços sócio-ocupacionais. Assim, o objetivo deste artigo

é contribuir para a reflexão sobre a precarização do trabalho no âmbito do SUAS. Tal reflexão parte da análise sobre o perfil das/os trabalhadores inseridos neste Sistema, considerando os seguintes aspectos: a) o lugar subalternizado historicamente ocupado pela assistência social no Brasil e seu legado caritativo, filantrópico e benemerente; b) a predominância da força de trabalho feminina, expressando a divisão sexual e hierarquizada do trabalho, na qual aos homens são designadas atividades na esfera produtiva, exercendo funções socialmente valorizadas, enquanto cabe às mulheres as atividades na esfera da reprodução social; c) o predomínio de profissionais de nível médio e fundamental na composição da força de trabalho atuante no SUAS; e d) a forte presença de vínculos de trabalhos precários e temporários, contrariando as próprias normativas do SUAS que recomendam a inserção de servidores públicos concursados. Como tentaremos argumentar neste artigo, esses aspectos são indicativos da precarização do trabalho no âmbito do SUAS.

Para alcance do objetivo proposto, empregamos um conjunto de procedimentos metodológicos para coleta e análise de dados, a saber: pesquisa bibliográfica, análise documental, engenharia e ciência de dados. A principal fonte de dados da pesquisa foi o Censo SUAS, no ano de 2021, disponível para consulta pública no site da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Nacional de Assistência Social. Em termos de estrutura de apresentação, o artigo encontra-se organizado em duas seções. Num primeiro momento, abordamos o processo de precarização do trabalho no Brasil; em seguida, apresentamos alguns elementos para o debate acerca do perfil das/os trabalhadoras/es no SUAS; e, por fim, expomos nossas considerações finais.

O processo de precarização do trabalho no Brasil

Desde o final do século XX, o capitalismo tem experimentado transformações profundas no mundo do trabalho e em seus processos produtivos, associadas a uma série de transformações

sociais, tecnológicas e econômicas que tem impactado profundamente a vida dos trabalhadores. O esgotamento do padrão keynesiano-fordista que vigorou nos chamados trinta anos gloriosos do pós-guerra cedeu lugar a um processo de reestruturação produtiva, baseado na flexibilização das relações de trabalho, na precarização e na crescente importância da economia de plataformas, com novas formas de acumulação resultantes da reação do capital à crise estrutural iniciada na década de 1970. Segundo Antunes (2000), essa reestruturação afetou drasticamente o mundo do trabalho, com aumento de desemprego, subemprego, informalidade, terceirização e subcontratos. Para o autor, as metamorfoses do trabalho ferem não só os direitos e a subjetividade do trabalhador, com também suas formas de organização na luta contra o capital.

A flexibilização das relações de trabalho, impulsionada pela globalização e pela busca por maior competitividade, tem sido uma característica marcante do capitalismo contemporâneo, ao passo que a precarização do trabalho se manifesta em condições laborais adversas, baixa remuneração e ausência de direitos trabalhistas. A economia de plataformas, que permite que indivíduos ofereçam serviços de maneira autônoma, tem crescido rapidamente, expondo o trabalhador a uma vulnerabilidade maior, uma vez que muitos não têm acesso a direitos básicos, como férias, licença médica ou aposentadoria.

No Brasil, desde a presidência de Fernando Henrique Cardoso presenciamos um gradual desmonte e fragmentação dos direitos do trabalho, que teve continuidade nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Contudo, esse quadro se intensificou após o impeachment da presidenta Dilma, onde as gestões governamentais dos ex-presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro adotaram um conjunto de medidas que radicalizaram o projeto neoliberal. A terceirização irrestrita (Lei nº 13.429/2017), as reformas trabalhistas (Lei nº 13.467/2017), a reforma previdenciária (E.C. nº 103/2019), o fim do Ministério do Trabalho (M.P. nº 870/2019), entre outras medidas acabaram por ocasionar a devastação do trabalho num movimento de contrarrevolução preventiva. Conforme Antunes

(2020, p. 291– grifos do autor), esse período iniciou “uma nova fase da *contrarrevolução preventiva*, agora de tipo *ultraneoliberal* e *em fase ainda mais agressiva*”.

A situação já era dramática e a pandemia da Covid, em 2020, agregou contornos de crueldade. A pandemia gerou a morte de milhares de pessoas e levou a busca de ações coordenadas e de cooperação para interromper a propagação do vírus em escala mundial. Isso teve um impacto profundo no mercado de trabalho, afetando os trabalhadores que se encontravam em trabalhos mais precarizados e com menor acesso a direitos protetivos. A pandemia revelou que “o desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas pelos sucessivos ajustes fiscais deixaram o Brasil imensamente vulnerável diante da devastação do acelerado processo de contágio” (Boschetti; Behring, 2021, p. 76).

É, então, que as dimensões da vida (econômica, política, social e cultural) são fortemente afetadas e a reprodução da força de trabalho só se torna possível através de políticas públicas na área social – por meio dos direitos previdenciários (p. ex. o seguro-desemprego) ou pela assistência social (pelas transferências de renda) – destinadas aos segmentos populacionais que estão fora ou foram excluídos da esfera do trabalho. Ou seja, a política não contributiva da assistência social passa a participar ativamente da reprodução ampliada da força de trabalho na garantia dos mínimos sociais para o consumo e reprodução social da vida. De acordo com Boschetti e Behring (2021, p. 75),

Os programas assistenciais de “transferência de renda” são estratégias político-econômicas importantes para garantir minimamente a sobrevivência de trabalhadores(as), de modo a garantir sua disponibilidade para a exploração; para assegurar um fluxo básico de consumo, evitando um curto-circuito na rotação do capital, e para controlar socialmente o pauperismo e os comportamentos das “classes perigosas”.

Para Druck (2013), nas últimas décadas, a precarização do trabalho apresentou características, modalidades e dimensões inéditas,

de forma que atingiu diretamente a organização e gestão do trabalho, os direitos trabalhistas, o papel do Estado nas políticas sociais, a participação dos sindicatos e sociedade civil. A precarização trata de uma “nova” forma de gestão do trabalho cunhada pelo capital, em escala global, mas que se apresenta de forma devastadora nos países de capitalismo dependente, num movimento de redesenhar as modalidades de trabalho com objetivo de restabelecer ordens ideológicas, políticas e econômicas de dominação burguesa. Segundo Druck (2013, p. 56),

O conteúdo dessa (nova) precarização do trabalho é dado pela condição de instabilidade, insegurança, fragmentação dos coletivos de trabalhadores e brutal concorrência entre eles. Uma precarização que atinge a todos indiscriminadamente e cujas formas de manifestação diferem em grau e intensidade, mas têm como unidade o sentido de ser ou estar precário numa condição não mais provisória, mas permanente. Configura-se uma realidade em que as formas mais tradicionais de resistência e luta degradam-se e enfraquecem, reforçando a ideia de uma inexorabilidade da ‘fatalidade econômica’, ao mesmo tempo que surgem novos atores e proposições de enfrentamento dessa precarização.

O novo do trabalho precarizado deixa o trabalhador numa situação incerta, de insegurança. Ou seja, este “novo” sustenta-se no “processo em que se instala – econômica, social e politicamente – uma institucionalização da flexibilização e da precarização moderna do trabalho, que renova e reconfigura a precarização histórica e estrutural do trabalho no Brasil” (Druck, 2013, p. 55).

Relevante pontuar que o trabalho precarizado também se faz presente no serviço público. Em estudo recente, Druck (2017) aponta para essa questão da precarização do serviço e servidores públicos, com a terceirização, em setores da saúde e educação públicas. Para a autora, desde início da década de 1990, o ataque ao serviço público, funcionalismo, degradação das condições de trabalho, perda de direitos trabalhistas, etc., tem sido uma constante.

[...] o serviço público no país está gravemente prejudicado pela falta de investimentos e valorização do funcionalismo, expressa nas

reformulações dos planos de carreira e nas reformas da previdência social, nos salários devastados (especialmente nas áreas de educação e saúde), na falta de políticas de qualificação e treinamento, na ausência de incentivos morais e materiais que, ao lado da prática da terceirização, que se constitui numa das formas mais precárias de trabalho, fragiliza a função e identidade do “servidor público, o que atinge diretamente o conjunto da sociedade brasileira [...]”. (Druck, 2017, p. 62).

Como podemos observar, o serviço e o servidor público também estão em xeque na era do trabalho precarizado. A terceirização ganhou espaço com o Estado neoliberal. “A terceirização no serviço público – através das mais diversas formas [...] – é o instrumento principal para destituir o funcionalismo de sua função social, provocando seu esgotamento e, desta forma, fazendo ruir a insuficiente natureza social do Estado brasileiro” (Druck, 2017, p. 85). Como vemos, a terceirização passou a ter um papel fundamental no processo de precarização do trabalho no espaço público.

Apesar do foco de estudo de Druck ter sido profissionais inseridos na saúde e educação, acreditamos que esse debate não pode ser dissociado das condições do trabalho realizado no SUAS; uma vez que a implantação do SUAS ocasionou na expansão do mercado de trabalho a diversas categorias profissionais, no entanto, num cenário em que se precarizavam as condições de trabalho (Raichelis, 2010).

Outra dimensão pode ser acrescentada para pensarmos esse processo de precarização. Podemos perceber que os dados nos trazem a perspectiva de que o cotidiano profissional das trabalhadoras e trabalhadores da rede de atendimento socioassistencial deve ser problematizado a partir da existência de uma clara divisão social e sexual do trabalho – as mulheres são maioria não apenas como usuárias, mas também na execução da PNAS –; articulada a essa dimensão, temos a predominância de formações profissionais e funções desenvolvidas no âmbito na assistência social que estão relacionadas ao “care” e que nos ajudam a aprofundar o entendimento desse processo de precarização do trabalho e dos

vínculos diversos das trabalhadoras e trabalhadores da política de assistência (Mesquita, Freitas, França e Silva, 2023).

A partir do breve debate realizado, seguimos com a apresentação da análise realizada acerca das condições de trabalho de diversas categorias profissionais no Sistema Único da Assistência Social brasileiro, em tempos de trabalho precarizado.

O perfil das/os trabalhadoras/es no SUAS brasileiro

O SUAS é fruto das deliberações realizadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, que propôs a materialização dos princípios e diretrizes regulamentados na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social de 1993. É fruto de deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 2004, e encontra na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), ano de 2005, sua base de regulamentação. No ano de 2012, houve uma atualização da normativa em questão. Além disso, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, foi um importante passo para a estruturação de uma rede integrada de proteção e promoção social, articulando as políticas de Assistência Social às demais política da Seguridade Social.

O SUAS configurou uma nova forma de organização e gestão das políticas sociais no Brasil, o que possibilitou um grande salto na implantação da rede de serviços socioassistenciais em todo o território nacional. O Sistema se estrutura pela cooperação entre os entes federados – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – e estabelece as respectivas competências e responsabilidades comuns e específicas. Além disso, organiza a política de assistência social sob a forma não contributiva, descentralizada e participativa. Com isso, o Sistema Único de Assistência Social inaugurou um novo marco regulatório com a construção de processos democráticos e qualificação da proteção social brasileira no acesso ao direito. O Sistema efetivou o modelo de gestão descentralizado, participativo e

articulado, cuja responsabilidade de execução se dá pelas três esferas governamentais (municípios, estados, DF e União), em parceria com a sociedade civil, através do chamado controle social. Tem ainda a função de gestão e organização das ações da assistência social em todo território nacional, considerando, contudo, as particularidades de cada território em que se encontram.

O acesso às ações do SUAS se dá prioritariamente por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído em 2001. O CadÚnico é uma ferramenta do governo federal, formado por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos, que possibilita a identificação e a seleção de beneficiários de programas sociais, bem como a integração de programas do Governo federal que têm como público prioritário famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Em síntese, tem como objetivos a unicidade das informações cadastrais; a integração, por meio do cadastro, dos programas e políticas públicas que o utilizam; e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos.

No SUAS, os serviços, programas, projetos e benefícios são organizados tendo como base o território onde as pessoas residem. A territorialização centraliza as suas ações no território, esfera mais próxima da população usuária, o que representa uma forma de enfrentamento às situações de vulnerabilidade e risco social (Brasil, 2009). O indivíduo está inserido em uma comunidade e a articulação com esta se faz necessária para estabelecimento e fortalecimento de vínculos possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas. Por tal motivo, o conceito de territorialidade é tão importante para a política de assistência visto que as ações socioassistenciais, necessitam conhecer as particularidades de cada comunidade para seus planejamentos. Compete ressaltar que o Brasil é um país de dimensões continentais, com 5.568 municípios, marcado por inúmeras desigualdades sociais e regionais. Questão essa que precisa ser mais bem debatida e aprofundada para se poder ir além da simples distribuição das ações assistenciais pelo porte dos

municípios² – Pequeno Porte I, Pequeno Porte II, Médio Porte, Grande Porte, Metrópole. O que queremos dizer é que é necessário um olhar mais atento às desigualdades socioterritoriais e culturais que caracterizam tais realidades.

Apesar de seus inegáveis avanços, sobretudo em termos da incorporação de segmentos sociais antes desprovidos de qualquer medida protetiva pública, não se pode desconsiderar que o avanço da assistência social no sistema de proteção social brasileiro se dá em meio à “crise” do trabalho protegido, com aumento dos históricos níveis de informalidade, crescimento do desemprego e aprofundamento dos processos de precarização dos vínculos e condições de trabalho.

Os dados aqui examinados são resultados parciais de projeto de pesquisa cujo objetivo central é analisar a configuração institucional da política de assistência social brasileira diante da atual conjuntura de retração de direitos na área social. Como fonte de pesquisa, utilizamos a base de dados públicos quantitativos do Censo SUAS, no ano de 2021³, publicados no site da Vigilância Socioassistencial do atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

O acesso ao Censo SUAS é no sentido de possibilitar um conjunto amplo de dados com informações variadas, de modo a acessar informações sobre a gestão e as ações desenvolvidas no sistema seja em âmbito federal, estadual, Distrito Federal e dos municípios. Isso é possível por causa das informações contidas no formulário eletrônico preenchido pelas Secretarias e Conselhos de

² Quanto aos portes dos municípios, cuja base de classificação é o número populacional, conforme a PNAS (Brasil, 2004), municípios de Pequeno Porte I são aqueles cuja população não ultrapassa a 20.000 mil habitantes; municípios de Pequeno Porte II são os que possuem uma população entre 20.001 e 50.000 mil habitantes; municípios de Médio Porte são os que de 50.001 a 100.000 mil habitantes; municípios de Grande Porte são os que têm entre 100.001 a 900.000 habitantes; e, ainda, os municípios no porte de uma metrópole possuem uma população com mais de 900.001 mil habitantes.

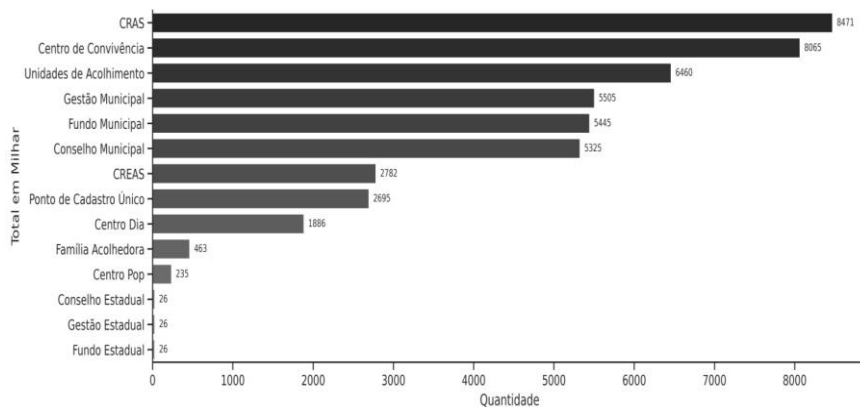
³ Apresentamos dados do ano de 2021 por já terem sido analisados em nossa pesquisa. Apenas no final do ano passado, tivemos acesso aos dados referentes ao ano de 2022 e está em processo de publicação os dados do ano de 2023; logo, esta base está incompleta e não puderam ser objeto de análise.

Assistência Social dos Estados e Municípios, cujo objetivo é identificar os limites, avanços e desafios da institucionalização do SUAS⁴ nos diversos territórios brasileiros. Focamos em algumas variáveis para análise: número total de unidades de atendimento, total de profissionais, escolaridade, sexo, nível de escolaridade, função desenvolvida e vínculo empregatício. Entendemos que essas variáveis possibilitam um olhar abrangente sobre o perfil dos profissionais inseridos no SUAS.

Como sinalizamos anteriormente, o SUAS configurou uma nova forma de organizar e gerir a Política de Assistência Social brasileira, sendo composto no total por 47.410 unidades de atendimento, que se efetivam após 2005. No ano de 2021, havia cerca de 8.471 unidades de CRAS, 8.065 Centros de Convivência, 6.460 Unidades de Acolhimento, 5.505 Gestões Municipais, 5.445 Fundos Municipais, 5.325 Conselhos Municipais, 2.782 CREAS, 2.695 Postos de Cadastros Únicos, 1.886 Centros Dia, 463 Famílias Acolhedoras, 235 Centros POP, 26 Conselhos Estaduais, 26 Gestões Estaduais e 26 Fundos Estaduais. Ou seja, a expansão do número de unidades do SUAS, no Brasil, é fato. E, isso representa um importante avanço do SUAS, haja vista que até então eram irrisórias as instituições públicas no campo da assistência social.

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial-1/censo-suas>. Acesso em: 26 abr. 2024.

Gráfico 1 – Número total de unidades de atendimento do SUAS (2021)



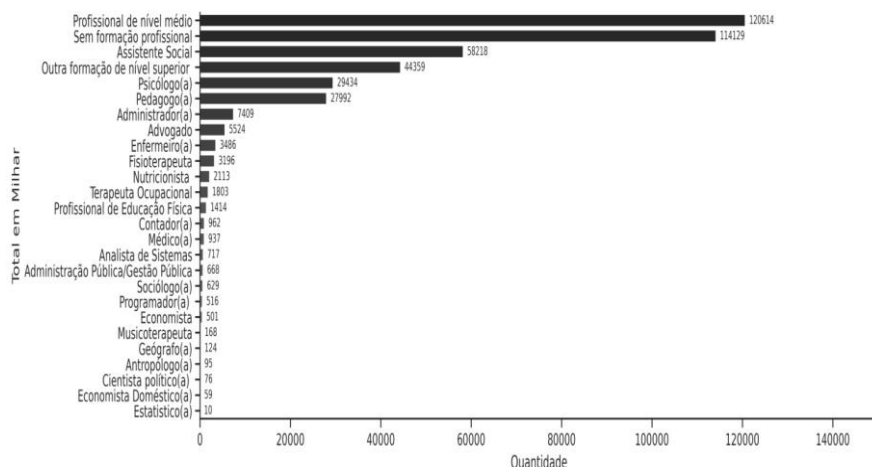
Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS

Cabe destacar que os CRAS estavam em maior quantidade, com cerca de 8.471 unidades em 5.520 dos 5.568 municípios brasileiros. Isso confirma a capilaridade dessas unidades de atendimento da proteção social básica nos mais diversos territórios do país, o que ratifica a importância dos mesmos no atendimento mais aproximado às famílias em situação de maior risco e desigualdade social. Para Raichelis (2011, p. 61), a presença do Estado nos territórios, através de unidades como o CRAS, é [...] condição para a efetivação do SUAS e criação de um campo de tensionamento que aprofunda as contradições que podem estimular a organização popular, ao tornar visível os critérios restritivos de acesso a serviços e benefícios socioassistenciais para toda a população que deles necessitar [...].

Outra questão importante para análise é o expressivo quantitativo de profissionais que trabalham nas diversas instituições do SUAS. No ano de 2021, existiam cerca de 510.720 profissionais trabalhando nas diferentes unidades de atendimento do SUAS no Brasil. Entre as unidades de atendimento, possuem destaque as Unidades de Acolhimento com 112.614 profissionais trabalhadoras/es, 107.240 profissionais nos CRAS, 84.787 nos Conselhos Municipais, 64.113 nos Centros de Convivência, 50.617 nas Gestões Municipais, 31.563 nos Centros Dias e, ainda, 25.780 profissionais nos CREAS. Nas de-

mais unidades de atendimentos, temos 14.126 profissionais nos Postos de Cadastro, 9.328 nos Fundos Municipais, 4.504 nas Gestões Estaduais, 3.628 nos Centros POP, 1.441 nas Famílias Acolhedora, 760 nos Conselhos Estaduais e 219 nos Fundos Estaduais.

Gráfico 2 – Total de profissionais do SUAS (2021)

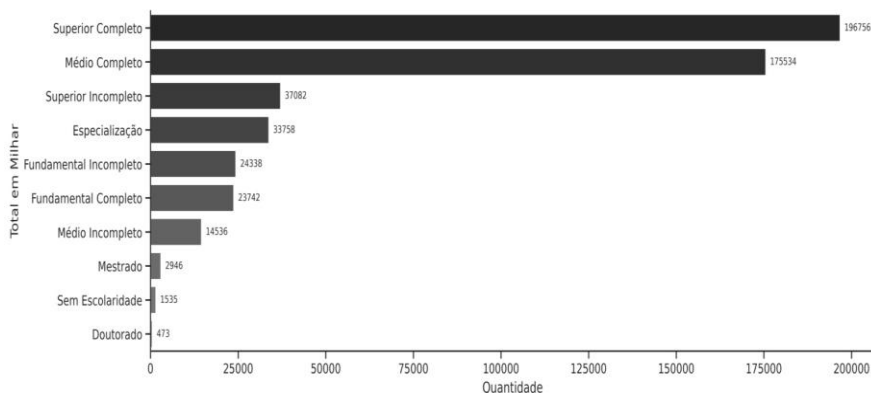


Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS

Com base no Nível de Escolaridade das trabalhadoras/res do SUAS, no ano de 2021, é possível verificar que em maior número são profissionais com nível superior completo, totalizando em 233.933 (ou 45,8%) profissionais. No entanto, predominam os profissionais de nível médio e fundamental totalizando 54,2%: temos 212.616 (ou 41,6%) de profissionais com nível médio completo, 62.616 (ou 12,3%) de profissionais com fundamental completo ou incompleto e 1.535 (ou 0,3%) sem escolaridade. Acreditamos que as profissionais com nível fundamental (completo ou incompleto) e sem escolaridade podem estar em funções que exigem menor qualificação profissional, como o trabalho de limpeza, segurança, auxiliar de cozinha, cozinheiras, etc.⁵. Além disso, a baixa escolaridade pode contribuir para os baixos salários e vínculos precarizados.

⁵ Questão essa que pretendemos aprofundar em estudos posteriores.

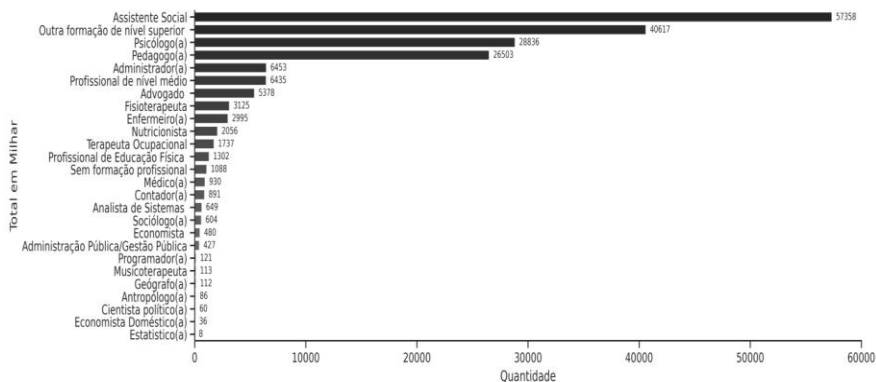
Gráfico 3 – Escolaridade dos profissionais do SUAS (2021)



Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS

Em relação às profissões de nível superior, em todas as unidades de atendimento do SUAS, sobressaem os profissionais formados em Serviço Social, os quais totalizam 58.218 trabalhadores. Posteriormente, destacam-se 29.434 profissionais formados em Psicologia e 27.992 em Pedagogia.

Gráfico 4 – Profissões de Nível Superior do SUAS (2021)



Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS

Esses números comprovam o predomínio de profissionais do Serviço Social nesta política, o que é esperado por exigência da legislação vigente. Segundo a Resolução nº 17/2011 (Brasil, 2011b), artigo 1º, passam a compor obrigatoriamente as equipes de

referência: “I – da Proteção Social Básica: Assistente Social; Psicólogo. II – da Proteção Social Especial de Média Complexidade: Assistente Social; Psicólogo; Advogado. III – da Proteção Social Especial de Alta Complexidade: Assistente Social; Psicólogo” (Brasil, 2011 – grifos nosso). Como sinalizado por Raichelis (2010, p. 751),

Ainda que a política de assistência social seja um campo de trabalho multiprofissional e interdisciplinar, ela se constitui historicamente como uma das principais mediações do exercício profissional dos assistentes sociais, sendo reconhecidos socialmente (e se autorreconhecendo) como os profissionais de referência desta política, apesar das ambiguidades que cercam essa relação de longa data.

Ademais, compete sinalizar a presença de formações profissionais que não possuem respaldo normativo para atuação nas unidades referenciadas pelo SUAS, dentre elas destacamos: 3.486 enfermeiros, 3.196 fisioterapeutas, 2.113 nutricionistas, 1.414 educadores físico, 937 médicos, 717 analistas de sistema, 516 programadores, 168 musicoterapeutas, 124 geógrafos, 76 cientistas políticos e 10 estatísticos.

A Resolução nº17/2011, do Conselho Nacional de Assistência Social, no artigo 3º, sinaliza que existem diversas categorias de nível profissional que podem compor a equipe de referência do SUAS, sendo elas: “Assistente Social, Psicólogo, Advogado, Administrador, Antropólogo, Contador, Economista, Economista Doméstico, Pedagogo, Sociólogo e Terapeuta Ocupacional; dentre outros, a depender do serviço de necessidade de cada categoria do SUAS”. Além disso, a NOB-RH/SUAS (Brasil, 2011a), determina que a equipe de referência das unidades de atendimento da proteção social básica e especial (de média e alta complexidade) deve ser composta por categorias profissionais de nível superior que agregam as dimensões estabelecidas por seus respectivos códigos de ética aos serviços e benefícios do SUAS.

Tal realidade deve ser investigada e pode ter relação com o modelo de atendimento socioassistencial no país que historicamente

foi fundamentado sob a base da benemerência, filantropia, caridade, relações clientelísticas; marcado pela ausência da responsabilidade do Estado e por ações segmentadas e pontuais. O fato é que não basta apenas existir a legislação; é crucial uma maior política de fiscalização para garantir que os serviços, benefícios, projetos e programas da Política de Assistência Social sejam geridos por profissionais capacitados na promoção do acesso ao direito sociais de forma qualificada à população alvo desta política.

Quando relacionamos o total profissional à variável Sexo, vemos que a maioria dos trabalhadores do SUAS é do sexo feminino. Infelizmente, o formulário só apresenta duas variáveis quanto ao sexo (feminino e masculino), isso acaba por gerar uma perspectiva binária de gênero para análise. Do total de 510.720 profissionais do SUAS, 396.081 são trabalhadoras do sexo feminino e 114.619 são do sexo masculino⁶. Logo, 78% da força de trabalho do SUAS é composta por mulheres. Em algumas formações profissionais, essa diferença aumenta ainda mais. Ao recortar o sexo das profissionais do Serviço Social, por exemplo, essa diferença aumenta significativamente: do total das 58.218 assistentes sociais que trabalham no SUAS, 54.474 são sociais do sexo feminino e 3.744 do sexo masculino. Ou seja, 93,6% são assistentes sociais mulheres atuantes na política de Assistência Social. A pesquisa realizada pelo Conjunto CFESS-CRESS, publicada em 2022, sobre o “Perfil de Assistentes Sociais no Brasil: formação, condições de trabalho e exercício profissional”⁷, ratifica essa questão: do total pesquisado (44.166), 41.083 (ou 92,92%) se auto identificaram como do gênero feminino (cisgêneros, transexuais e travestis) e 3.083 (ou 6,97%) como do gênero masculino⁸.

Esses dados apontam para o lugar que as mulheres trabalhadoras ocupam na execução da assistência social; espaço esse,

⁶ Um total de 20 profissionais não responderam o seu sexo.

⁷ A referida pesquisa tem como base questões que foram respondidas por 44.212 profissionais, até 31 de dezembro de 2019.

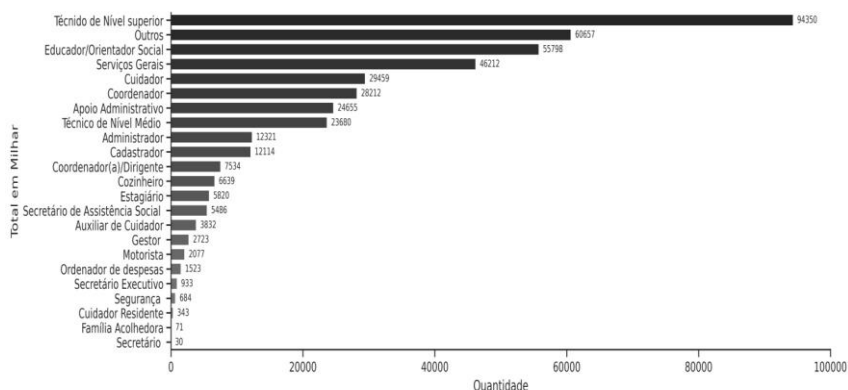
⁸Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/2022Cfess-PerfilAssistentesSociais-Ebook.pdf>. Acesso em: 21 maio 2024.

historicamente, feminino. Podemos afirmar que há uma nítida relação entre o espaço sócio-ocupacional da política de assistência social brasileira com uma explícita divisão sexual do trabalho, baseada numa segmentação entre a esfera produtiva e reprodutiva. Conforme Helena Hirata e Danièle Kergoat (2007, p. 599), a divisão sexual do trabalho “é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; mais do que isso, é um fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos. Essa forma é modulada histórica e socialmente”. Isso acaba por ratificar que a relação entre gênero e trabalho reflete num tratamento salarial desigual.

A análise das condições precarizadas do trabalho e intensificação das demandas no SUAS não podem ser desvinculadas da dinâmica macrossocietária e contraditória do capitalismo dependente brasileiro, que se sustenta na superexploração da força de trabalho e na miséria da classe trabalhadora e tal realidade impacta ainda mais profundamente o cotidiano das mulheres – seja como usuárias, seja como profissionais... (Mesquita, Freitas, França e Silva, 2023, p. 13).

No quesito Funções Desenvolvidas no SUAS, em 2021, vemos que a maioria dos profissionais (94.350 ou 18,47%) trabalha como Técnico de Nível Superior. Em seguida, 55.798 (ou 10,92%) profissionais estavam na função de Educadores Social das unidades do SUAS. Posteriormente, verificamos um número expressivo de profissionais na função de Serviços Gerais, com 46.212 profissionais e 29.459 como Cuidadores.

Gráfico 5 – Função dos profissionais do SUAS (2021)



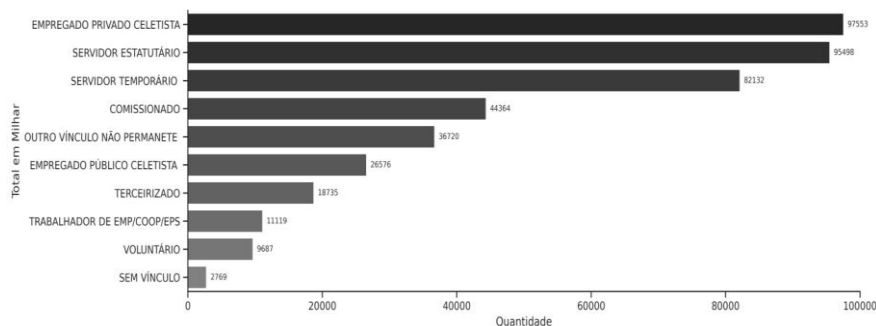
Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS

Outra função que merece destaque é a de coordenação. No total das unidades do SUAS, existiam 28.212 trabalhadoras/es nesta função. Conforme a NOB/SUAS – RH (2011a, p. 31), a coordenação deve ser exercida, independente do porte do município, por “[...] um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais”. No entanto, quando associamos a função de coordenação com o vínculo empregatício, vemos que apenas 6.543 (ou 23,3%) coordenadores possuem vínculo como servidores estatutários. Média muito abaixo do esperado. Importante pontuar o elevado número de profissionais que marcaram os campos de “Vazio” e “Outras” funções do formulário, sendo 60.657 profissionais e 85.567 profissionais respectivamente.

Associado a esses dados, o tipo de vínculo empregatício dos trabalhadores do SUAS é bastante diversificado e importante de ser problematizado. Segundo a NOB/SUAS – RH (2011a, p. 17), a indicação é que a gestão do trabalho no SUAS deva “garantir a ‘desprecarização’ dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização”. No entanto, com base nos dados de 2021, o maior vínculo empregatício do SUAS é de 97.553 empregadas/os privados celetistas, regime baseado na CLT. O segundo maior vínculo é de servidoras/es públicos, com cerca de 95.498 de servidores

estatutários, os quais representam apenas 18,7% do total de profissionais do SUAS. O terceiro maior vínculo é de 82.132 (16%) servidores temporários. Em quarto, temos 44.364 como comissionados. Os demais vínculos se constituem da seguinte forma: 36.720 profissionais com outros vínculos não permanente, 26.575 empregados públicos celetistas, 18.735 terceirizados, 11.119 de empresa/cooperativa/entidade prestadora de serviço, 9.687 como voluntários e 2.769 sem vínculo⁹. Vinculações essas muito variadas e precarizadas, uma vez que, segundo a NOB/SUAS – RH (2011a), o concurso público deve ser a forma de ingresso na carreira como condição de contratação das/os trabalhadoras do SUAS.

Gráfico 6 – Vínculo empregatícios das trabalhadoras do SUAS (2021)



Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS

Como vemos, a terceirização se faz presente no SUAS e é uma forma de privatização do serviço público no Estado neoliberal. Nas palavras de Druck (2017, p. 61), “a terceirização do serviço público no Brasil é um dos mecanismos mais eficientes de desmonte do conteúdo social do Estado e de sua privatização, através de diversas formas de precarização do trabalho”. Sendo considerada uma forma em que o Estado neoliberal, sob o comando da classe dominante, ataca o Estado Social e democrático e o funcionalismo público.

⁹ Houve o quantitativo de 85.553 profissionais que não identificaram o tipo de vínculo que possuem no SUAS.

Com base nos dados apresentados, podemos asseverar que a vinculação precarizada tem sido presente na política de assistência social brasileira. A precarização é uma “nova forma” de gestão do trabalho cunhada pelo capital, em escala global, num movimento de redesenhar novas e velhas modalidades de trabalho com objetivo de restabelecer formas ideológica, política e econômica de dominação burguesa. O desemprego, a informalidade, a terceirização, as precárias condições de trabalho, longas jornadas de trabalho, grande rotatividade da equipe, baixa remuneração, entre outros elementos contribuem para a precarização do trabalho. E, dessa forma, impacta diretamente nas formas de organização e gestão do trabalho, no acesso a direitos trabalhista, no papel do Estado e das políticas na área social; ocasionando na perda de direitos e da dignidade da pessoa trabalhadora se tornam presentes no cotidiano da classe trabalhadora do SUAS. Concordamos com Raichelis (2011, p. 46), quando afirma que

A implantação do SUAS exige novas formas de regulação, organização e gestão do trabalho e, certamente, são condições essenciais a ampliação do número de trabalhadores pela via do concurso público, ao lado de processos continuados de formação e qualificação, definição de planos de carreiras, cargos e salários, de processos de avaliação e progressão, de perfis das equipes e dos serviços, além de remuneração compatível e segurança no trabalho.

Diante do exposto, é fato que a nova configuração tomada pela política de Assistência Social, com o SUAS, oportunizou a ampliação das ações e unidades de atendimento nesta política, bem como a expansão de um campo de trabalho multiprofissional e interdisciplinar, em especial as/aos profissionais do Serviço Social. Entretanto, como vimos, trata-se de um espaço sócio-ocupacional baseado na divisão sexual do trabalho, na desprofissionalização e, ainda, na existência de vínculos empregatícios diversos e extremamente precários; fatores esses que podem estar contribuindo para um espaço sócio-ocupacional desvalorizado e precarizado. Outros elementos precisam ser analisados em profundidade e que

corroboram para esse espaço de trabalho precarizado, como os baixos salários recebidos pelas equipes das unidades de atendimento, recursos humanos insuficientes ou com pouca qualificação, instalações físicas inadequadas, recursos insuficientes, grande rotatividade da equipe profissional, exigências de metas, informatização do trabalho, atividades rotineiras e burocráticas, entre outras questões.

Considerações finais

Com base no exposto, é inegável a expansão das ações e unidades de atendimento do SUAS, no Brasil, após o ano de 2005, seja em termos de infraestrutura e/ou número de unidades de atendimentos ou ainda em relação a oferta de um campo de trabalho multiprofissional e interdisciplinar. Esse processo tem oportunizado a expansão, qualificação e materialização dos serviços, benefícios, projetos e programas da política de Assistência Social no país ao atendimento das necessidades sociais a segmentos excluídos. No entanto, limites e desafios são presentes no cotidiano profissional dos trabalhadores do SUAS.

As questões aqui analisadas não podem ser desvinculadas da dinâmica macrossocietária e contraditória do capitalismo dependente brasileiro, que se sustenta na superexploração da força de trabalho e na miséria da classe trabalhadora; bem como da cultura autoritária, patrimonialista, clientelista, filantrópica, caritativa, que fizeram (e ainda fazem) parte da trajetória histórica da assistência social no país e do lugar que a política de assistência social possui na política social brasileira, em particular na Seguridade Social. Lugar esse subalternizado historicamente ocupado pela assistência social. Além disso, como apontado neste estudo, não podemos deixar de sinalizar a predominância da força de trabalho feminina que demarca uma nítida divisão sexual e hierarquizada do trabalho, o predomínio de profissionais de fundamental e de nível médio na composição da força de trabalho atuante no SUAS e forte presença de vínculos de

trabalhos precários e temporários. Processos esses que corroboram para o processo de desvalorização e precarização do trabalho e das/os trabalhadoras/es da política de Assistência Social no Brasil.

Referências

ANTUNES, Ricardo. Capítulo II - Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. *La Ciudadania Negada. Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2000.

ANTUNES, Ricardo. **Século XXI**: nova era da precarização estrutural do trabalho? Seminário Nacional de Saúde Mental e Trabalho - São Paulo, 28 e 29 de novembro de 2008.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

BEHRING, E. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOSCHETTI, I. Precarização do trabalho e expropriação dos direitos da seguridade. *In: O avesso do trabalho IV: terceirização: precarização e adoecimento no mundo do trabalho* / NAVARRO, V.L.; LOURENÇO, E.A.S (orgs.). 1. ed. São Paulo: outras expressões, 2017.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R. **Assistência Social na pandemia da covid-19**: proteção para quem? Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.140, p.66-83, jan./abr. 2021.

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

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social - Lei nº LEI No 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Brasília, DF: MDS; 1993.

BRASIL. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011a.

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

BRASIL. **Resolução nº 17/2011**, do Conselho Nacional de Assistência Social, 2011b.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília, DF: MDS; 2009.

DRUCK, G. A precarização social do trabalho no Brasil: alguns indicadores. *In: Riqueza e Miséria do trabalho no Brasil*. Ricardo Antunes (organizador). São Paulo: Boitempo, 2013.

DRUCK, G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **CADERNO CRH**, Salvador, v. 24, n. spe 01, p. 35-55, 2011.

DRUCK, Graça. Terceirização no serviço público: múltiplas formas de precarização do trabalho. *In: O avesso do trabalho IV: terceirização: precarização e adoecimento no mundo do trabalho / NAVARRO, V.L.; LOURENÇO, E.A.S (orgs.). 1. ed. São Paulo: outras expressões, 2017.*

HIRATA, Helena; KERGOAT, Danièle. Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l], v. 37, ed. 132, p. 595-609, set/dez2007. Acesso em: 15 maio 2024.

JACCOUD, Luciana et all. O SUAS na proteção social brasileira. *In: Dossiê políticas sociais e redistribuição*. Novos Estudos. CEBRAP, São Paulo. V36.02. 37-53. Julho, 2017.

MESQUITA, A. A.; FREITAS, R. C.; SILVA, C. L. T. F. E. As trabalhadoras do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil: a íntima relação entre cuidado e assistência social. *In: da 47o Encontro Nacional da ANPOCS – UNICAMP - SP, 2023, São Paulo. 47o Encontro Nacional da ANPOCS – UNICAMP - SP. 2023. Disponível em:*
<https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9666/acervo/detalhe/6336?guid=1715004341776&returnUrl=%2fterminal%2f9666%2fresultado%2flistar%3fguid%3d1715004341776%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d6336%236336&i=1>. Acesso em: 28 nov. 2024.

MÉSZÁROS, I. A importância do planejamento e da igualdade substantiva. *In: A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

RAICHELIS, R. O Trabalho e os Trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na Assistência Social. *In: Brasil, MDS. GESTÃO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO SUAS: Uma contribuição Necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011a.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2010.

RAICHELIS, Raquel. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. **Serviço Social e Sociedade**[online]. São Paulo, n.107, pp.420- 437, 2011b. ISSN 0101-6628.

Parte 2

**Famílias, Gênero, Raça-Etnia e Assistência
social**

O perfil da população usuária da Política de Assistência Social no Brasil: alguns elementos para análise*

Adriana de Andrade Mesquita
Cristiano Luis Turbino de França e Silva
Darana Carvalho de Azevedo
Rita de Cássia Santos Freitas
Sheila Dias Almeida

Introdução

O presente capítulo tem como objetivo central analisar o perfil socioeconômico das/os usuárias/os da política de assistência social no Brasil, inscritos no Cadastro Único da Assistência Social brasileira. Como se sabe, o acesso aos serviços, benefícios, projetos e programas da Assistência Social tem se dado, desde julho de 2001, por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O CadÚnico tem se constituído em importante base de dados e de indicadores dos programas sociais e de seus beneficiários. Ou seja, estamos falando de uma ferramenta de dados importante para se conhecer o perfil e as necessidades sociais da população usuária da política de Assistência Social no Brasil. Todavia, o acesso a esses dados ainda tem se dado de forma incipiente. Conforme Sposati (2021, p. 185), “Contar com informes territorializados de demandas sociais, em todo o país, foi sempre uma potência do conteúdo do CadÚnico que, todavia, permaneceu em seus 20 anos de existência sob baixa visibilidade e aplicação pelas políticas sociais”.

Segundo pesquisa divulgada pelo IBGE (2022)¹, considerando a linha de pobreza do Banco Mundial, no ano de 2021, cerca de 62,5

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.156-183

¹ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde->

milhões de brasileiros (ou 29% da população brasileira) estavam na pobreza e, deste total, 17,9 milhões (ou 8,4%) viviam em situação de extrema pobreza. O aumento do número de pessoas vivendo na pobreza e extrema pobreza² foi considerado recorde desde o ano de 2012. Entre os anos de 2020 e 2021 houve crescimento expressivo de ambos os índices, pois o contingente de pessoas vivendo na pobreza subiu em 22% (ou em mais de 11,6 milhões de pessoas) e a extrema pobreza em 48,2% (ou 5,8 milhões). Tendo como foco o ano de 2021, o número de pretos e pardos na linha de pobreza era de 37,7% enquanto dos brancos era de 18,6%. Neste quadro, os domicílios chefiados por mulheres sem cônjuge e com filhos menores de 14 anos chegou a 62,8% dos que estavam abaixo da linha de pobreza, no ano de 2021. Ou seja, estamos falando de um nítido recorte de gênero, raça e classe social entre as pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil.

Nessa perspectiva, observa-se que as dimensões da vida (econômica, política, social e cultural) são fortemente afetadas e a reprodução da força de trabalho só se torna possível através de políticas públicas na área social destinadas aos segmentos populacionais que estão fora ou foram excluídos da esfera do trabalho. De acordo com Behring e Boschetti (2021), os programas de transferência monetária podem ser estratégias importantes para garantir a sobrevivência dessa população.

Observando as medidas de retrocesso que a Política de Assistência Social vivenciou no período dos governos de Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro, compreendido entre 2016 a 2021, partimos da inquietação de conhecer o perfil social e econômico das usuárias (os) que se inscreveram no CadÚnico a partir das variáveis disponíveis no formulário, no período de 2013 a 2023. Entendemos que a aproximação a esses dados gerará informações importantes para a apreensão da realidade, construção de conhecimento e propostas de

2012#:~:text=Em%202021%2C%20considerando%2Dse%20as,popula%C3%A7%C3%A3o)%20estavam%20na%20extrema%20pobreza. Acesso em: 10 ago. 2024.

² Segundo o Banco Mundial (2022), pobreza é baseada num salário-mínimo de R\$ 499,00 per capita e extrema pobreza considera o valor de R\$178 per capita.

intervenções entre estudiosos, gestores e formuladores de política que lidam diretamente com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Para alcançarmos o objetivo proposto com esse artigo nos apropriamos de um conjunto de métodos científicos: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a engenharia da informação, a engenharia de dados, a análise de dados e a investigação e interpretação dos resultados. Importante destacar a contribuição de pesquisadores da Engenharia de Produção e da Ciência de Dados. A possibilidade de tal diálogo foi devido à aproximação no interior da pesquisa com o Grupo de Estudo e Pesquisa Data Science Learning – DSL.

Neste sentido, iniciamos esse texto desenvolvendo uma breve exposição sobre o lugar adquirido pelo CadÚnico, um instrumento de acesso aos direitos socioassistenciais; em seguida, apresentamos alguns elementos que contribuam para análise do perfil social e econômico da população inscrita no Cadastro Único para acesso aos serviços, benefícios, projetos e programas socioassistenciais no Brasil; e, por fim, tecemos alguns apontamentos à guisa de considerações finais.

O CadÚnico como instrumento de acesso aos direitos socioassistenciais

A Política de Assistência Social, garantida pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), inscrita na Lei nº 8.742 de 1993, passou a compor o tripé da Seguridade Social brasileira. A Seguridade Social se constitui num dos mecanismos de regulação do mercado de trabalho e importante estratégia de reprodução da força de trabalho. A assistência social “é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”, conforme o artigo 1º da LOAS

(1993). Isso representou um novo significado político e social à área, bem como oportunizou a compreensão da assistência social como direito social a ser garantido pelo Estado, rompendo com o viés caritativo e filantrópico até então existente.

A assistência social passou a ser reconhecida como de responsabilidade do Estado, produzindo um campo de direitos e de lutas, que são acessados por uma parcela da população até então excluída dos mecanismos públicos de proteção social. No entanto, apenas teve legitimidade e se estruturou como política pública na área social, a partir dos anos 2000, com a implementação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004)³, da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB-SUAS (2005) e do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005).

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, mais conhecido por CadÚnico, foi implementado por meio do decreto presidencial nº 3.887, no ano de 2001, pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Em 2003, o Cadastro se transformou no mecanismo preponderante de ingresso das famílias em situação de risco e vulnerabilidade social em programas sociais do governo federal, viabilizando a seleção e inclusão de famílias em diversos programas sociais, além de políticas e programas em âmbito municipal e estadual⁴.

O acesso aos serviços, benefícios, projetos e programas da assistência Social tem se dado, desde julho de 2001, por meio do CadÚnico, que tem como objetivo basilar ter conhecimento sobre quem são as pessoas que estão em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil e analisar a realidade socioeconômica deste

³ Cabe colocar que uma primeira versão da PNAS foi criada a partir da Resolução nº 207 de 16 de dezembro de 1998, a qual tinha como objetivo efetivar a Política de Assistência Social como política pública de seguridade social.

⁴ Cadastro Único: como funciona e por que é importante? | Politize! Disponível em: <https://www.politize.com.br/cadastro-unico/?https://www.politize.com.br/>. Acesso em: 17 jun. 2021.

segmento da população⁵. O CadÚnico se constitui numa ferramenta do governo federal, formado por sua base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos, que possibilita a identificação e a seleção de beneficiários de programas sociais, bem como a integração de programas do Governo federal que têm como público prioritário famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica⁶. Em síntese, tem como objetivos a unicidade das informações cadastrais; a integração, por meio do cadastro, dos programas e políticas públicas que o utilizam; e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos⁷. Ou seja, o CadÚnico possibilitou um novo formato para o registro, arquivamento e acesso das informações das famílias inscritas nas diversas instâncias governamentais (municipais, estaduais, distrital e federal), diferente da lógica anterior em que ficava arquivada dentro das diversas unidades de atendimento.

Sem dúvidas, o CadÚnico é uma potente ferramenta, inclusive política que permite não só gerar informações a respeito do perfil das usuárias (os), como também desnudar as vulnerabilidades e necessidades sociais da população cadastrada, possibilitando subsidiar a construção de políticas públicas capazes de promover a inclusão social e a cidadania dos mesmos. De acordo com Barros, Carvalho e Mendonça (2024), o CadÚnico reúne informações em três níveis, a saber: dados sobre o município, dados sobre os domicílios dos beneficiários e dados sobre os indivíduos que compõem o grupo familiar, permitindo, assim, mensurar vulnerabilidades das famílias nos aspectos de renda, escolaridade, trabalho, desenvolvimento humano e condições de habitabilidade.

⁵ Conforme o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Famílias e Combate à Fome, “Para ter direito ao Bolsa Família, a principal regra é que a renda de cada pessoa da família seja de, no máximo, R\$ 218,00 por mês”. Fonte disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 16 dez. 2024.

⁶ Não obstante seja um termo passível de questionamentos no âmbito das discussões sobre a Política de Assistência Social, trata-se da nomenclatura adotada pelo governo federal na definição do CadÚnico.

⁷ Brasil, 2007. Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007.

A partir de um resgate histórico, identificou-se que a instituição do CadÚnico se deu num contexto de implementação de programas de transferência monetária como estratégia de superação da pobreza pelo Governo Federal, já em 2001. A proposta era instituir um formulário, como instrumento de cadastramento único para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, com exceção daqueles programas administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS ou pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV.

Foi a partir de 2003, porém, que o Cadastro Único se tornou o principal instrumento efetivo para seleção e inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, de modo a tentar sanar problemas existentes no âmbito da concessão de benefícios, com destaque para a fragmentação institucional; a multiplicidade de bases de dados para a seleção dos beneficiários e a sobreposição de beneficiários. Em 2007, ainda diante de várias dificuldades de implementação e utilização do Cadastro nas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), foi instituído o Decreto n.º 6.135, de 26 de junho 2007, que definiu com mais clareza os objetivos, os processos, os instrumentos, a operacionalização e as competências dos entes federados. Diniz (2014, p. 16), ao avaliar o papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem Miséria, sintetiza:

A utilização do Cadastro Único expandia-se para além do Bolsa Família. Ele passou a ser utilizado como fonte de dados para emissão da Carteira do Idoso, que assegura gratuidade ou descontos nas passagens interestaduais para idosos que não tenham como comprovar renda abaixo de dois salários mínimos (Decreto n.º 5.934, de 2006); para isenção de taxas de inscrição em concursos públicos federais realizados pelo Poder Executivo Federal (Decreto n.º 6.593, de 2008); e para cruzamentos com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e com concessionárias de energia, relativos à Tarifa Social de Energia Elétrica – esses cruzamentos subsidiaram o debate prévio à aprovação da Lei n.º 12.212, de 2010 (que condiciona o benefício da tarifa reduzida à inscrição no Cadastro Único ou ao recebimento do Benefício de Prestação Continuada).

Como se pode observar, no decurso dos anos, tanto o aparato normativo quanto tecnológico do Cadastro Único passou por avanços, que permitiram, então, a unificação nacional, online, dos dados e sua constituição enquanto uma ferramenta de gestão e de conhecimento mais apurado da realidade das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. São elegíveis ao CadÚnico aquelas famílias que possuem renda mensal per capita de até meio salário-mínimo. Em casos de renda familiar acima desse valor, o cadastro pode ser realizado apenas para fins de acesso a programas ou serviços específicos em que se exija inscrição no CadÚnico⁸.

Considerando o interesse e o alcance dessa ferramenta no país, o CadÚnico⁹ foi escolhido como fonte de dados primordial da pesquisa aqui apresentada, que intenciona lançar luz em sua análise para o Brasil, do período que vai de 2013 a 2023¹⁰. Esse recorte temporal se deu em função da disponibilidade de dados na página virtual oficial do Ministério da Cidadania, órgão responsável pela gestão do CadÚnico.

Alguns elementos para análise do perfil da população inscrita no CadÚnico

A análise do perfil da população inscrita no CadÚnico se deu a partir da consulta ao banco de dados disponíveis para consulta pública no site da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)¹¹ do Ministério da Cidadania, onde se buscou traçar uma série histórica de mais dez anos para identificação das tendências que se

⁸Fonte disponível em:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico#:~:text=As%20fam%C3%ADlias%20que%20vivem%20com,de%20programas%20o u%20servi%C3%A7os%20espec%C3%ADficos>. Acesso em: 17 dez. 2024.

⁹No presente estudo trabalhamos com o formulário de cadastramento do CadÚnico para Programas Sociais.

¹⁰O ano de 2012 está incompleto, pois os dados são de agosto a dezembro de 2012. E, o ano de 2024, como está em execução, também não possui todos os meses disponibilizados no sistema.

¹¹Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>. Acesso em: 10 ago. 2024.

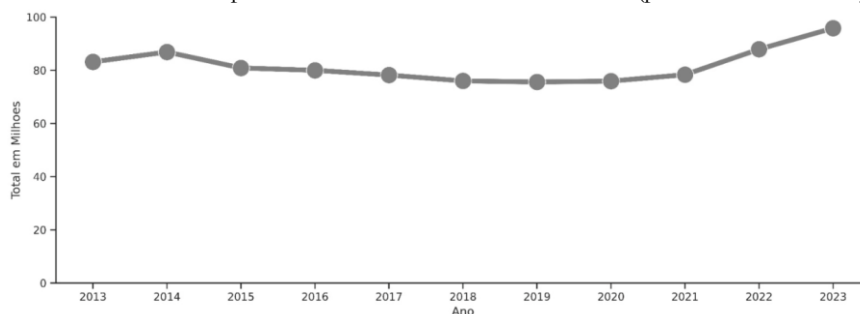
colocam na realidade brasileira. O estudo contou ainda com pesquisa documental em fontes primárias, por meio da seleção e determinação das fontes, localização e obtenção do material, tratamento e análise dos dados. Além disso, como já foi adiantado, houve apropriação das metodologias de engenharia de dados para a extração, tratamento e carga das variáveis selecionadas para geração das tabelas e gráficos utilizados e posterior análise.

Um primeiro dado analisado em nossa pesquisa diz respeito ao expressivo número de pessoas inscritas no CadÚnico. No ano de 2022, havia cerca de 87.910.974 milhões de pessoas inscritas, o que representava mais de 43% do total da população brasileira que chegou perto de 203.080.756 no mesmo ano, conforme o CENSO do IBGE de 2022. Todavia, no período de 2013 a 2023, notamos uma variação no número de inscritos: em 2014, tivemos um total de 86.867.693 milhões de pessoas inscritas, quantitativo esse que foi superior ao período de 2015 a 2021 e; entre os anos de 2015 a 2019, houve um processo constante e gradativo de redução do número de inscritos, tanto no que se refere ao número de pessoas que se encontravam em situação de pobreza como de extrema pobreza, como veremos mais à frente.

Os dados acima se revelam contraditórios, uma vez que os períodos em questão se constituem como cenário de crise econômica mundial, que teve como evento catalisador os *subprimes* nos EUA. Somado ao contexto mundial, o Brasil vivencia ainda uma crise política e social. Temos como exemplo, o golpe parlamentar de Estado, em 2016, que levou ao impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff e a ascensão ao poder de uma coalizão ultraneoliberal no plano econômico e conservadora nos valores e costumes. Isso levou a uma guinada à direita na condução das políticas públicas sociais e a efetivação de um conjunto de medidas de austeridade fiscal adotadas pela agenda governamental.

Neste período, foi sancionada a Emenda Constitucional nº 95 de 2016¹² que de tão nociva aos direitos sociais, ficou conhecida como a “PEC da Morte”. A sanção de tal emenda, resultou no desmonte do padrão constitucional das políticas sociais (saúde, educação, assistência social, etc.) e contribuiu para o agravamento das assimetrias sociais produzidas, bem como do adensamento das expressões da “questão social¹³”. Isso segue o padrão tomado pela política social brasileira em tempos de capital fetiche em sua fase neoliberal, cuja tendência é a de “restrição e redução de direitos, sob o argumento de crise fiscal do Estado” em que se transforma a política social em “ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise” (Behring, Boschetti; 2008, p. 156).

Gráfico 1 – Total de pessoas inscritas no CadÚnico – Brasil (período: 2013 a 2023)



Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS

A situação que já era dramática, agravou-se ainda mais com a pandemia da Covid-19¹⁴, em 2020, que agregou contornos ainda mais

¹²A Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), aprovada em 2016, instituiu um teto de gastos para a área social para os órgãos da União por um período de 20 anos.

¹³Compreende-se a questão social como um conjunto de questões sociais que englobam um conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao mundo, no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a “[...] questão social está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho” (Cerqueira Filho, 1982, p. 203).

¹⁴Entre março de 2020 a agosto de 2022, o Brasil e o mundo foram assolados pela pandemia da COVID-19. O vírus SARS-CoV-2, que em inglês chama-se *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2*, ou em português, Síndrome Respiratória Aguda Grave do Coronavírus 2, o vírus da COVID-19 se espalhou por todo o globo terrestre e impôs uma nova realidade que alterou radicalmente a vida humana.

cruéis nesta realidade. A pandemia gerou a morte de milhares de pessoas e levou à busca de ações coordenadas e de cooperação para interromper a propagação do vírus em escala mundial. Isso teve um impacto profundo no mercado de trabalho, afetando os trabalhadores que se encontravam em trabalhos mais precarizados e com menor acesso a direitos protetivos. A pandemia revelou que “[...] o desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas pelos sucessivos ajustes fiscais deixaram o Brasil imensamente vulnerável diante da devastação do acelerado processo de contágio” (Boschetti; Behring, 2021, p. 76).

Como reflexo desse quadro, foi fato presente a busca por parte da população brasileira mais afetada pelas ações da política de assistência social. Foi perceptível a retomada do número de inscritos no CadÚnico que passou de 75.607.206 milhões de pessoas inscritas em 2019 para 75.933.495 milhões, em 2020, chegando a 78.341.433 milhões em 2021. No entanto, esse aumento ainda não superou o número de inscritos totais do ano de 2014. Nesse contexto, houve a introdução do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei n. 13 982/2020, que foi um benefício monetário temporário, destinado a trabalhadores informais e de baixa renda, microempreendedores individuais e também contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com o objetivo de mitigar os efeitos econômicos provocados pela pandemia do novo coronavírus no Brasil. No ano seguinte, em novembro de 2021, o governo federal implementou o Programa Auxílio Brasil (PAB), por meio da Medida Provisória 1.061/2021, e extinguiu o Programa Bolsa Família (PBF) no mesmo ano, numa evidente jogada eleitoreira, cujo objetivo era. descontinuar as ações do Bolsa Família, programa criado pelo Partido dos Trabalhadores e tornar o Auxílio Brasil no principal programa de transferência de renda às famílias pobres e extremamente pobres do país criado pelo seu governo. Apenas, recentemente, e isso tem relação direta com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), que o Programa Auxílio Brasil é extinto e o Programa Bolsa Família é reinstituído pela Medida Provisória 1164/2023. Houve, assim, a retomada do número de inscritos que alcançou a 87.910.974 milhões

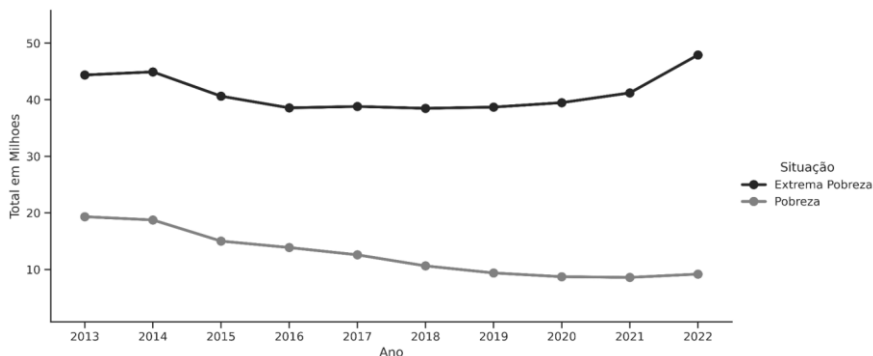
em 2022 e 95.831.804 milhões no ano de 2023, alcançando o maior número de pessoas desde a implementação do CadÚnico. Compreendemos que as ações de combate à fome e à pobreza no país retornaram à pauta governamental como prioridade.

Outro dado importante a ser investigado, é em relação ao perfil econômico das pessoas cadastradas. Aqui iremos focalizar no número de pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza, visto que se encontram em maior percentual entre os inscritos¹⁵. Pode-se afirmar que, de modo geral, é latente a redução do número de inscritos em ambas as situações, entre os anos de 2015 e 2019. O número de inscritos em situação de extrema pobreza era de 44.373.837 milhões de pessoas (ou 53,45%) em 2013 passou para 40.629.662 milhões (ou 50,23%) em 2015 e chegou em 38.695.686 milhões (ou 51,18%) em 2019.

No caso do número de pessoas em situação de extrema pobreza era de 19.322.363 milhões (ou 23,24%) em 2013 passou para 15.007.866 milhões (ou 18,55%) em 2015 e chegou a 9.378.197 milhões (ou 12,4%) em 2019. Ou seja, em ambos os casos - tanto de pessoas em situação de extrema pobreza quanto de pobreza - houve a redução expressiva, no entanto, a redução foi maior para o caso de inscritos em situação de pobreza.

¹⁵ De acordo com a classificação do número de inscritos no CadÚnico por per capita, o cadastro CadÚnico distribui em: I) pessoas inscritas em famílias em situação de extrema pobreza; II) pessoas inscritas em famílias em situação de pobreza; III) pessoas inscritas em famílias com renda per capita mensal de até meio salário-mínimo (que inclui dados de pobreza + baixa renda); e, ainda, IV) pessoas inscritas em famílias com renda per capita mensal acima de meio salário-mínimo.

Gráfico 2 – Quantidade de pessoas inscritas no CadÚnico em famílias em situação de pobreza e extrema pobreza – Brasil (período: de 2013 a 2021)



Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS

A pobreza é uma das marcas que caracterizam a sociedade capitalista dependente brasileira e como tão bem enfatiza Yazbek (2012, p. 294),

A pobreza tem sido parte constitutiva da história do Brasil, assim como os sempre insuficientes recursos e serviços voltados para seu enfrentamento. Nessa história, não se pode esquecer o peso da “tradição oligárquica e autoritária, na qual os direitos nunca foram reconhecidos como parâmetros no ordenamento econômico e político da sociedade”. Estamos nos referindo a uma sociedade desde sempre desigual e “dividida entre enclaves de ‘modernidade’ e uma maioria sem lugar”, uma sociedade de extremas desigualdades e assimetrias.

Entender como as “desigualdades e assimetrias” se traduzem nos diferentes territórios implica, portanto, trazer para a centralidade do debate o cotidiano e a singularidade das cidadãs e dos cidadãos que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza no país. E nessa perspectiva, os dados aqui apresentados e as análises realizadas buscam contribuir para o processo de reflexão e problematização acerca da temática em pauta e efetivação de serviços, benefícios, políticas e programas na assistência social na garantia de uma cidadania cada vez mais ampliada à população que é sujeito alvo desse tipo de política social. Contudo, é importante destacar a necessidade

de trabalharmos com uma concepção ampliada de cidadania e, por consequência, também de uma definição ampliada da própria pobreza que não pode ser vista apenas como uma questão de renda, mas de acesso a bens materiais e imateriais.

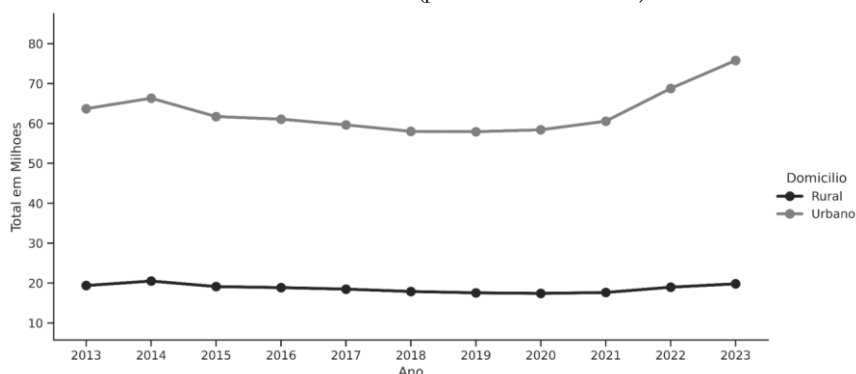
Outra dimensão que merece destaque é a distribuição territorial das pessoas cadastradas no CadÚnico. A incorporação da dimensão territorial na PNAS (2004) tornou o território a base de organização do SUAS, cuja lógica foi de maior aproximação da realidade dos cidadãos, num movimento de superação da fragmentação, pela busca da universalidade da cobertura dos serviços socioassistenciais. Segundo documentos do MDS, o território “... representa muito mais do que o espaço geográfico. Assim, o município pode ser considerado um território, mas com múltiplos espaços intraurbanos que expressam diferentes arranjos e configurações socioterritoriais” (Brasil, 2008, p. 54). É no território que as questões cotidianas da vida se manifestam, as relações de troca e de sobrevivência se estabelecem, os vínculos são criados, entre outras questões que se estabelecem.

De modo geral, identificamos que as pessoas inscritas no CadÚnico moram majoritariamente nos eixos urbanos e isso se mantém numa perspectiva histórica. Em 2013, mais de 63 milhões (ou quase 67%) moravam nos centros urbanos e cerca de 19 milhões nos eixos rurais (ou 23%). Questão essa que aumenta no ano de 2023, onde mais de 75 milhões (ou perto de 79,3%) moravam nos centros urbanos e quase 20 milhões (ou 20,7%) nos eixos rurais. Isso está em consonância com a distribuição geográfica brasileira em que há um maior percentual da população residindo nos centros urbanos. Conforme o Censo Demográfico do IBGE, do ano de 2022, mais de 124 milhões de pessoas se concentravam nos centros urbanos, ou seja, 61% da população brasileira.

A partir desses dados, algumas questões podem ser pontuadas. Em primeiro lugar, cabe destacar a extensão territorial brasileira, quinto maior país em extensão territorial do mundo, que é caracterizada por uma grande diversidade geográfica, política,

econômica e social. Em segundo lugar, precisamos problematizar as diferentes realidades e expressões da “questão social” vivenciadas pelo segmento populacional que se encontra nos territórios urbanos e rurais. E, ainda, refletir sobre a importância da efetivação da rede de atendimento socioassistencial nos diversos territórios, visto que existem 5.520 unidades de atendimentos dos CRAS dos 5.568 municípios brasileiros, no ano de 2021, o que confirma a capilaridade dessas unidades nos mais diversos territórios do país e ratifica a importância dos mesmos no atendimento mais aproximado às famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social.

Gráfico 3 – Distribuição territorial (em urbano e rural) das pessoas inscritas no CadÚnico – Brasil (período: 2013 a 2023)

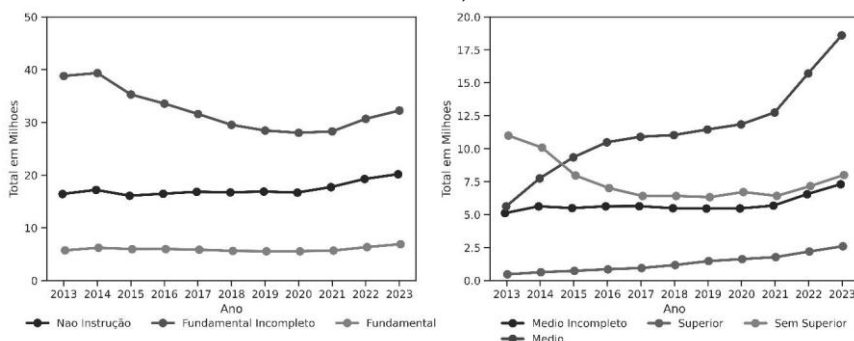


Fonte: Pesquisa direta (2022) com dados do site SAGI/MDS

O grau de instrução das pessoas inscritas é outro indicador importante. Vemos que, em todos os anos analisados, a maior parte das pessoas possui baixa escolaridade. O maior quantitativo é de pessoas com fundamental incompleto. Em seguida, são de pessoas sem instrução. No ano de 2013, temos o seguinte quadro: cerca de 38.796.214 milhões (ou 46,6%) de pessoas com o ensino fundamental incompleto; 16.426.342 milhões (ou 19,75%) de pessoas sem instrução; 5.724.817 milhões (ou 6,88%) com fundamental completo; 5.115.470 milhões (6,15%) com o ensino médio incompleto; 5.627.529 milhões (6,77%) com ensino médio completo; e, em menor quantitativo, 469.609 milhões (0,56%) com ensino superior. Ou seja,

o maior quantitativo de inscritos está entre as pessoas que possuem o ensino fundamental incompleto (46,6%) e sem instrução (19,75%). O número de cadastrado com baixa escolaridade vai permanecer ao longo dos anos em questão, tanto que em 2023, temos em destaque 32.234.112 milhões (ou 33,64%) de pessoas cadastradas com apenas o ensino fundamental incompleto e 20.173.857 milhões (ou cerca de 21%) sem instrução. A diferença comparativa, entre os anos de 2013 e 2023, é que temos uma redução percentual dos inscritos com ensino fundamental incompleto, que passa de 46,6% para 33,64% nos respectivos anos, e aumento do número de inscritos com o ensino médio completo que passa de 6,77% no ano de 2013 para 19,41% em 2023. No entanto, prevalecem em maior quantidade de pessoas com ensino fundamental incompleto e sem escolaridade.

Gráfico 4 – Grau de instrução das pessoas inscritas no CadÚnico – Brasil (de 2013 a 2023)



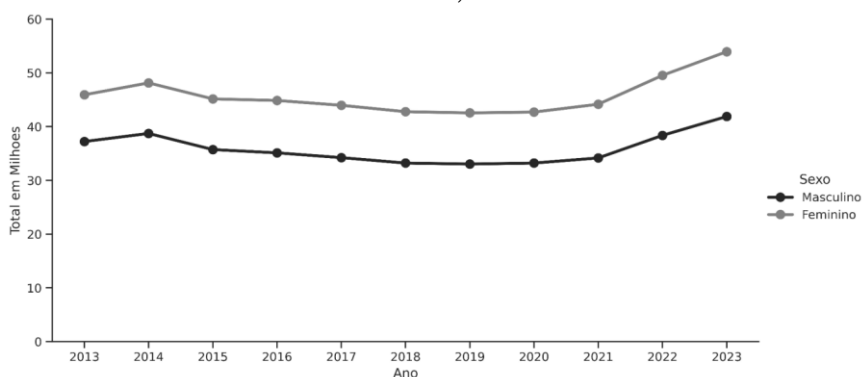
Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS.

Com isso, é notória que a baixa escolaridade dos inscritos no CadÚnico faz parte da vida de muitos que buscam acessar a rede de atendimento socioassistencial. Sabemos que o nível de escolaridade é um dos principais fatores que contribuem para a mobilidade social, capacidade de ascensão social de um indivíduo. Pessoas com escolaridade mais elevada têm mais chances de ascender socialmente. Realidade essa não vivenciada entre as pessoas inscritas no CadÚnico. Nisto, compreendemos que o enfrentamento das condições de

pobreza e a oferta de melhores condições de educação, impactam nas relações de trabalho e por consequência, promovem bem-estar e possibilidades de cidadania.

Associado aos dados acima apresentados, outro indicador importante é o recorte do “sexo” das pessoas inscritas. Tendo como referência os anos de 2013 e 2023, temos o seguinte cenário: em 2013, havia cerca de 45.928.474 milhões (ou 55,2%) de mulheres inscritas e 37.229.992 (44,8%) de homens; já em 2023, havia cerca de 53.945.077 milhões (ou 56,3%) de mulheres e 41.886.727 de homens (ou 43,7%). Ou seja, as mulheres são a maioria entre o número de inscritos no CadÚnico, o que acaba por apontar que são as mulheres que mais buscam acesso aos serviços socioassistenciais em nosso país. Essa diferenciação entre mulheres e homens aumenta significativamente quando recortamos a pessoa de referência familiar inscritas no CadÚnico, dado que pretendemos aprofundar em outros estudos. Isso acaba por reforçar uma representação social de longa duração em nossa sociedade, onde as mulheres são majoritárias quando se pensa nos cuidados com a família.

Gráfico 5 – Total de pessoas inscritas no CadÚnico por sexo – Brasil (de 2013 a 2023)



Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS

Cabe sinalizar que a assistência social é um dos mais antigos e tradicionais espaços marcados pela presença de mulheres enquanto

usuárias desta política¹⁶. Essa realidade foi historicamente naturalizada. No entanto, precisa ser problematizada e debatida em profundidade. Esse processo, de longa tradição histórica, caracterizado por rupturas e continuidades, coloca em cena a interrelação entre Mulheres, a Assistência Social e o trabalho do cuidado (Sorj, 2013; Hirata, 2016; Pautassi, 2016; Passos, 2016; Oliveira e Ribeiro, 2022; Mesquita, Freitas, França e Silva, 2023). Historicamente, o trabalho do cuidado – de maridos, crianças, idosos, doentes, deficientes etc. – foi realizado pelas mulheres no espaço da casa, muitas vezes de forma gratuita, baseada na lógica do “amor”, do “voluntariado¹⁷”. Associado a essa questão, a matricialidade sociofamiliar prevista como uma das diretrizes da PNAS e do SUAS acaba por reforçar essa tendência, na medida em que privilegia as mulheres para o acesso - e as responsabilidades - às ações da política de assistência social. Um olhar atento às relações de gênero¹⁸ é, portanto, uma questão essencial de ser destacada para não naturalizar esse espaço como de responsabilidade exclusiva das mulheres, haja vista que a própria política coloca a mulher como beneficiária preferencial na demanda por proteção social – “o fato é que os serviços de cuidados essenciais ratificam e reforçam o papel das famílias e, por implicação, das mulheres, no lugar do cuidado e na promoção do bem-estar social” (Freitas, Mesquita e Silva, 2020, p. 81)

Dada essa construção social que ainda vivenciamos, vemos que as mulheres continuam como as que mais acessam a política de assistência social. Assim, reconhecer o papel e importância das mulheres na política de assistência social é fundamental, no entanto, precisamos levar em consideração o lugar dos homens – das masculinidades – como sujeitos de proteção social e participantes ativos “na promoção da equidade e igualdade de gênero e na direção de um mundo mais justo e democrático” (Campos, Cavalcanti,

¹⁶ Acerca dessa temática ver Mesquita (2025).

¹⁷ O texto de Braga, Braga, Costa e Moser nesta coletânea (Tensões entre trabalho e família: análise do processo de envelhecimento e suas implicações na vida familiar e nas políticas sociais) também traça análises em relação às relações entre famílias, trabalho e cuidados a partir do processo de envelhecimento.

¹⁸ Ver neste sentido Freitas, Mesquita e Silva (2020) para refletir acerca da relação entre política social, famílias e gênero.

Nascimento, 2019, p. 252). E, neste sentido, cabe em futuros trabalhos indagar qual o espaço que os homens estão encontrando na Assistência Social, ou se acabam por serem invisibilizados e vulnerabilizados nesses espaços¹⁹.

Outro ponto que nos chamou a atenção, é que nos dados analisados inexistia a possibilidade de sair do modelo binário masculino-feminino, não sendo possível expressar a diversidade sexual. O formulário de questões não incorpora todas as designações que passaram a compor o universo da diversidade sexual, apenas apresenta as variáveis: sexo feminino e sexo masculino. Essa é uma preocupação importante que precisa ser debatida, revisada e, posteriormente, inserida no formulário pelos responsáveis por esses dados. Isso acaba por restringir qualitativamente as questões relacionadas à identidade de gênero de forma que não contempla questões identitárias; ou seja, não temos como saber se são pessoas cisgênero ou transgênero, se são heterossexuais ou homossexuais, ficando num universal abstrato de mulher e homem que não nos aproxima do conhecimento desses sujeitos e, portanto, mais próximos de reconhecer que podem ter demandas diferenciadas. Em última instância, isso significa que a cidadania plena dessas pessoas não está sendo garantida. Se o feminismo negro a partir da noção de interseccionalidade trouxe a necessidade de introduzir outras dimensões, outras categorias de análise e, conseqüentemente, a busca de ouvir outras vozes; temos que enfatizar também que a heterossexualidade compulsória deve ser destacada ao refletirmos sobre os silêncios que pairam sobre lésbicas, gays, bissexuais e mulheres e homens trans (Lahni e Auad, 2019).

No que se refere ao número de inscritos no CadÚnico quanto à cor/raça²⁰, o maior percentual é de pessoas negras - pretas e pardas – em todos os anos analisados. Importante destacar que foi elevado o

¹⁹ Ver também, o texto de Daniel Campos e Vanessa Saraiva que faz parte dessa coletânea, “Masculinidades negras e a Política Nacional de Assistência Social no Brasil: uma relação possível?”.

²⁰ O formulário apresenta as opções de preta, parda, branca, amarela e indígena, como é reconhecida e consta nas pesquisas realizadas pelo IBGE.

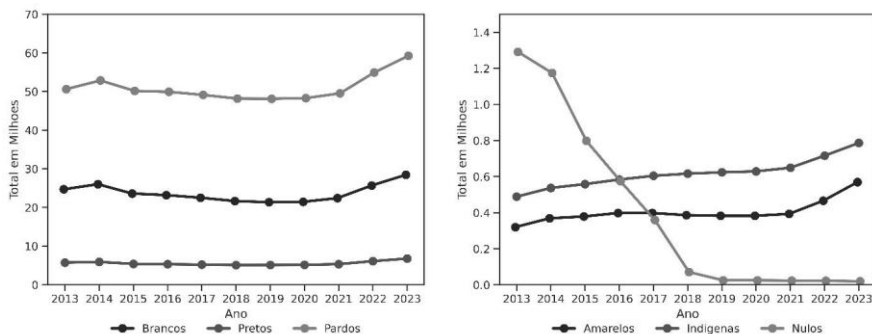
número de respostas “nulas”: mais de 1.291.163 (ou 1,6%), evidenciando a necessidade de uma maior conscientização e treinamento dos cadastradores para a importância desses dados. No geral, vemos que o número de pessoas negras (pardas e pretas) se destaca entre as pessoas inscritas no Cadastro Único, pois totalizam 67,8% do total de inscritos. Essa diferença, em termos absolutos e relativos, permanece entre os cadastrados no CadÚnico ao longo dos anos analisados. No ano de 2023, havia cerca de 59.236.826 (ou 61,8%) de pessoas pardas inscritas, 28.440.272 (29,7%) de pessoas brancas, 6.779.739 (ou 7,1%) de pessoas pretas, 786.207 (ou 0,8%) de indígenas e 569.252 (ou 0,6%) de amarelos. Temos o percentual de 68,9% de inscritas de pessoas negras. Isso aponta para o recorte racial na busca de acesso às ações da assistência social.

A identificação da assistência social como política voltada prioritariamente à população pobre e extremamente pobre acaba por justificar essa predominância das pessoas negras no CadÚnico, haja vista que a pobreza e as desigualdades sociais no Brasil são fortemente racializadas. Há que se considerar aqui também a inscrição de grupos populacionais altamente vulneráveis, como quilombolas, indígenas e outros povos tradicionais.

No Brasil, quando se analisam os dados segundo cor/raça, o que se percebe é que as mulheres negras (pretas e pardas) são as que mais horas dedicam às tarefas de cuidados (Melo e Morandi, 2022). A não utilização desse marcador contribui para a invisibilidade dessa questão e não permite identificar que o cuidado no Brasil tem gênero e cor²¹ (Mesquita, Freitas, França e Silva, 2023).

²¹ Neste sentido, é importante destacar a importância da interseccionalidade como importante ferramenta política e teórica para a análise e construção de práticas comprometidas com os direitos e ampliação da cidadania. Ver, neste sentido, Freitas, Murta e Lucas (2024) para refletir acerca de uma perspectiva feminista e interseccional para pensar a política social. O texto de Ida Motta nesta coletânea, “Uma perspectiva feminista e interseccional sobre as mulheres em situação de rua” também reflete acerca da epistemologia feminista e a interseccionalidade para uma análise acerca da política voltada para mulheres em situação de rua.

Gráfico 6 – Total de pessoas inscritas no CadÚnico por cor/raça – Brasil (de 2013 a 2023)



Fonte: Pesquisa direta (2024) com dados do site SAGI/MDS

Com base no exposto, podemos observar que as pessoas negras são as que mais realizam a inscrição no CadÚnico. Conforme Sheila Dias (2015, p. 313), ao considerarmos que “as relações sociais estão marcadas por assimetrias, podemos afirmar que o fator raça/cor é determinante para a exclusão ou inclusão dos indivíduos”. E, neste sentido, a exclusão da população negra acaba sendo fator comum e condição para continuidade da situação de profunda desigualdade social na sociedade brasileira, ratificando as assimetrias numa estrutura fincada no mito da democracia racial.

Outro ponto importante que precisamos debater e problematizar é o processo social de identificação e autoidentificação no Brasil, pois, de acordo com Dias (2015, p. 319), “a construção da identidade depende da identificação de valores, de símbolos e outros referenciais, mas não só disso, essa construção depende ainda de uma interação entre indivíduos”. E, por conseguinte, do respeito dos técnicos em ter sensibilidade para essa temática. A questão racial é perpassada por formas preconceituosas e discriminatórias entre os diferentes sujeitos. Em relação à autoidentificação, percebemos a dificuldade da definição enquanto sujeito negro, pois os indivíduos inferiorizados acabam por buscar “a ‘identidade ideal’ uma vez que esta se apresenta como modelo de ‘identidade superior’”.

No que concerne ao CadÚnico, a autodeclaração racial segue a padronização adotada, desde o censo de 2020, pelo Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística. Nesse contexto o pardo torna-se uma nomeação indefinida, descaracterizando, por vezes, o autorreconhecimento dos sujeitos negros o que evita a possibilidade de criação de uma identidade racial.

Esse processo decorre das particularidades que o racismo assume no contexto brasileiro, particularidades que estão vinculadas à ideia de miscigenação disseminada por Gilberto Freyre (1933/2003). A partir da ideia de uma nação cordial e uma democracia racial, a figura do “mulato” tornou-se identidade nacional mantendo o fenômeno do racismo velado, mas inteiramente presente na intimidade e ambiguidades cotidianas. De acordo com Lia Schucman (2010), é desse modo que a sociedade brasileira mantém as estruturas do privilégio branco, ao mesmo tempo em que evita a possibilidade de criação da identidade racial como ação política. (Rodrigues et al, 2022, p. 77)

Diante dos dados analisados em nossa pesquisa, verificamos que há expressivo número de pessoas inscritas no CadÚnico que se encontram em situação de extrema pobreza e pobreza e que residem nos eixos urbanos. Estamos falando de mulheres negras, de baixa escolaridade, de camadas sociais empobrecidas. Mas os dados por si só não falam, por isso a importância de tentarmos entendê-los para que possam auxiliar na construção de políticas sociais que estejam efetivamente comprometidas com uma cidadania ampliada²² e que respeite a diversidade do público-alvo em estudo.

Tecendo nossas considerações

Com base nos dados apresentados, verificamos a presença de um expressivo número de brasileiras/os inscritas/os no CadÚnico, com um perfil bem delimitado: mulheres, negras, com baixa escolaridade e que se encontram em situação de extrema pobreza e pobreza. Ou seja, há um nítido recorte de gênero, raça e classe social

²² Por cidadania ampliada compreendemos uma cidadania que vai além da clássica divisão entre direitos civis, políticos e sociais; mas que dê conta das demandas e desejos dos vários grupos sociais.

dos inscritos no CadÚnico, no período analisado. Tais dados não apresentam, infelizmente, muita diferenciação em relação ao que era esperado. Esse retrato perdura em nossa sociedade e mostra que, se avançarmos, ainda temos um grande caminho pela frente.

Se as mulheres ainda são maioria das usuárias inscritas, no entanto, é preciso enfatizar que os dados não nos permitem fazer a relação entre os inscritos e os serviços e políticas efetivamente acessados. Outra questão digna de nota é a ausência de dados que nos permitam conhecer as expressões e identidades de gênero desses sujeitos. Isso dificulta saber, por exemplo, se as pessoas trans ou travestis vêm acessando esse cadastro. Por outro lado, a ausência dessa dimensão faz com que percamos a possibilidade de construir políticas específicas para esse público (Pocahy, 2010; Pelucio, 2010), pois reconhecer a existência da pluralidade de sujeitos é fundamental (Lorde, 2019). Focar na visão universal – a Mulher e o Homem – termina por caracterizar o processo de superinclusão descrito por Cresnshaw (2002); ou seja, fica-se numa perspectiva universal, desconsiderando o modo como as questões atingem grupos específicos. Se ficamos restritos à universalidade, nos perdemos na hora de traçar estratégias para demandas específicas que também precisam ser reconhecidas.

A população negra é a que mais acessa aos serviços, benefícios, políticas e programas da assistência social, tornando-se o público-alvo que se encontra em situação de maior risco social. Isso expressa a lógica da feminização e racialização da pobreza. A questão da identificação do quesito raça/cor é importante para reconhecimento de sujeitos historicamente discriminados, que possuem seus direitos violados e são público-alvo das ações e intervenção do Serviço Social.

Contudo, mesmo diante de um quadro de crise política, econômica e social e retração de direitos sociais, a partir de 2015, houve redução expressiva do número de inscritos no CadÚnico. Como afirmamos, a redução expressiva no número de inscritos no CadÚnico aponta para a estreita relação desse processo com as

medidas de restrição do orçamento fiscal da agenda governamental e do maior controle do processo mais sistematizado da “exclusão lógica”, o que repercute diretamente no processo do número de inscritos para acesso das políticas da assistência social. Enfim, a ênfase nas pessoas que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza demonstra que as políticas sociais de assistência social brasileira, na forma como esta se estrutura, tende a atender a lógica de uma política tradicional e conservadora, cujas ações assistenciais estão focalizadas, fragmentadas e priorizadas entre os que são mais pobres dos pobres, miseráveis. Fenômeno esse que se reatualiza no cenário das políticas neoliberais e neoconservadoras. Isso vai de encontro com a lógica do direito que a política de assistência social traz consigo e coloca em pauta ações pontuais, seletivas e baseadas no assistencialismo e filantropia.

Diante do exposto, abordamos alguns elementos que consideramos importantes para o aprofundamento do debate e da problematização aprofundados do CadÚnico e, por implicação, da política social, especialmente para a concretização de políticas públicas na área da assistência social no sentido de ampliação dos processos democráticos, cidadãos, da emancipação humana e de uma igualdade de fato aos segmentos que se encontram em maior situação de pobreza, que tem sexo, identidade sexual, cor, raça, classe social definidas. A partir das reflexões tecidas, é importante reconhecer que ainda temos um longo caminho pela frente. No momento de encerrar esse texto recorreremos à contribuição de Luciene Medeiros (2017, s/p):

Estamos vivendo uma profunda onda de conservadorismo e ódio inconsequente, no entanto ainda reivindicamos o diálogo e a construção coletiva de um mundo onde mulheres e homens possam conviver em equidade e sem violência, estamos abertas a ouvir e avaliar toda e qualquer proposta que venha no sentido de contribuir com esta transformação, nos colocando de forma respeitosa em relação às diferenças, buscando sínteses e métodos que estabeleçam o melhor caminho para o sucesso de todas e todos.

Essa onda de conservadorismo que possui cariz nacional e internacional traz à tona posturas autoritárias, machistas, sexistas e de cerceamento dos direitos. Esse é um processo que nos aponta que a luta continua: na resistência para não perdermos os direitos conquistados e avançarmos na efetivação e construção de novas narrativas antirracista, de equidade de gênero, destituído de um saber eurocentrado, ouvindo as vozes dos diversos sujeitos sociais. É esta a contribuição que esse capítulo busca trazer ao tentar montar o perfil dessa população, garantindo assim que o amanhã “não seja só um ontem com um novo nome”²³.

Referência

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela D.; MENDONÇA, Rosane. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Texto para discussão nº 1414. IPEA. Link disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1414.pdf Acesso em: 28 nov. 2024.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.140, p.66-83, jan./abr. 2021.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**, 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL - Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007.

BRASIL - Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

BRASIL - Medida Provisória 1.061/2021.

²³ AmarElo (Sample: Sujeito de Sorte - Belchior) (part. Pablo Vittar e Majur) – Emicida. Fonte Disponível em: <https://www.letras.mus.br/emicida/amarelo-feat-majur-e-pablo-vittar/>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Bolsa Família. **Lei nº 10.836**. Brasília, 9 de janeiro de 2004.

BRASIL. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. **Decreto nº. 3.877** de 24 de julho de 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**.
Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. **Lei n. 8.742**.
Brasília, 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social. **Instrução Operacional n.º 67**, orienta os municípios sobre o processo de exclusão lógica dos cadastros desatualizados há mais de 48 meses, a ser realizado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc).
Brasília: SENARC, MDS, 08 de outubro de 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família Informa nº 392**. Brasília: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), MDS, 5 de dezembro de 2013.

BRASIL. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. **Resolução CNAS nº 33** de 12 de dezembro de 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, novembro de 2005.

CAMPOS, Daniel de Souza; CAVALCANTI, Ludmila F.;
NASCIMENTO, Marcos Antônio. Homens e Proteção Social: desafios para a Política Nacional de Assistência Social. **Revista O Social em Questão** - Ano XXII - nº 43 – jan. a abr./2019 (p. 239/256).

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A “questão social” no Brasil:** crítica do discurso político. São Paulo: Civilização Brasileira, 1982.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, ano 10, Florianópolis, 2002.

DIAS, Sheila Almeida. Serviço Social e Relações Raciais: caminhos para uma sociedade sem classes. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 15, n. 29, jan./jun. 2015.

DINIZ, Aline Amaral. O papel do Cadastro Único no Plano Brasil sem miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia (org.). **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

FREITAS, Rita de Cássia Santos; MESQUITA, Adriana de Andrade e SILVA, Glauber Lucas Ceará. Política Social, Famílias e Relações de Gênero: Reflexões e Proposições. In: SENNA, Mônica; FREITAS, Rita e MORAES, Carlos (org.). **Cidadania e Política Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. CRV, 2020.

FREITAS, Rita de Cássia Santos; MURTA, Victória e LUCAS, Carolina. Notas para pensar política social a partir de uma perspectiva feminista. In: MORAES, Carlos; Araujo, Hildete e MENDES, Juliana (org.). **Política Social e temas contemporâneos**, Niterói: EdUFF, 2024.

MESQUITA, A. A.; FREITAS, R. C.; SILVA, C. L. T. F. E. As trabalhadoras do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil: a íntima relação entre cuidado e assistência social. In: da **47o Encontro Nacional da ANPOCS – UNICAMP - SP, 2023, São Paulo. 47o Encontro Nacional da ANPOCS – UNICAMP - SP. 2023.** Link disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9666/acervo/detalhe/633>

6?guid=1715004341776&returnUrl=%2fterminal%2f9666%2fresultado%2flistar%3fguid%3d1715004341776%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d6336%236336&i=1. Acesso em: 28 nov. 2024.

MELO, H. P.; MORANDI, L. **Cuidados no Brasil: conquistas, legislação e políticas públicas** (livro eletrônico). São Paulo: Friedrich-Ebert, 2022.

HIRATA, Helena. O trabalho de cuidado. **SUR** 24 - v.13 n.24 • 53 - 64 | 2016.

LAHNI, Cláudia Regina; AUAD, Daniela. Não é mole não, ser feminista, professora e sapatão: apontamentos de uma história a partir do espaço das lésbicas e da lesbianidade na produção de conhecimento sobre mídia. *In*: PEDRO, Joana Maria; VERAS, Elias Ferreira. Lutas feministas e LGBTQ+ pela democracia no Brasil. **Revista do Programa de Pós-Graduação em História**. UFRGS. Anos 90, Porto Alegre, v. 26, 2019.

LORDE, Audre. **Irmã Outsider: ensaios e conferências**. Belo Horizonte: Autêntica ed., 2019.

MEDEIROS, Luciene. **Nota do movimento de mulheres de Duque de Caxias sobre os últimos acontecimentos na cidade**. Blog da Lurdinha, 14 de novembro de 2017. Disponível em: <https://lurdinha.org/site/nota-do-movimento-de-mulheres-de-duque-de-caxias-sobre-os-ultimos-acontecimentos/>. Acesso em: 14 jan. 2025.

MESQUITA, Adriana Andrade. Venturas e desventuras de mulheres trabalhadoras na assistência social brasileira: um processo de rupturas e continuidades. *In*: **O Social em Questão** - Ano XXVIII - nº 62 - maio a ago. /2025, ISSN: 2238-9091 (Online), (p. 231-254).

OLIVEIRA, Antonio Carlos e RIBEIRO, Thamires da Silva Ribeiro. Mulheres negras na provisão e distribuição de cuidados no Brasil. **Revista Praia Vermelha**, v. 32, n. 2, 2022.

PASSOS, Raquel. Trabalho, cuidado e sociabilidade: contribuições marxianas para o debate contemporâneo. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 126, p. 281-301, maio/ago. 2016.

PAUTASSI, Laura. Do “boom” do cuidado ao exercício de direitos. SUR – **Revista Internacional de Direitos Humanos**. v.13 n.24, 35 – 42, 2016.

PELUCIO, Larissa. Plurais na singularidade – reflexões sobre travestilidades, desejo e reconhecimento. In: POCAHY, Fernando (org). **Políticas de enfrentamento ao heterossexismo: corpo e prazer**. Porto Alegre: NUANCES, 2010.

POCAHY, Fernando (org). **Políticas de enfrentamento ao heterossexismo: corpo e prazer**, Porto Alegre: NUANCES, 2010.

RODRIGUES, Luciana; MIRANDA, Gabriela da Cruz; ALMEIDA, Diângeli Strada de. Perguntar para quê? quesito raça/cor no cadastro único para programas sociais. **Psicologia & Sociedade**, v. 34, p. e237658, 2022.

SORJ, Bila. Arenas de cuidado nas interseções entre gênero e classe social no brasil. In: **Cadernos de Pesquisa**, v.43, n.149, p. 478-491, maio/ago. 2013.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 141, p. 183-204, maio/ago. 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.110, abr./jun. 2012, p.288-322. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx/?lang=pt>.

Famílias acompanhadas pelos CREAS: contradições e potencialidades do desenho do PAEFI*

Marcelle dos Santos Cordon
Joana Garcia

Introdução

O presente capítulo analisa o trabalho social com famílias na Política Nacional de Assistência Social, como uma metodologia que reconhece a importância da família na estruturação dos serviços e programas, com vistas ao desenvolvimento de redes de apoio e à resposta a demandas distintas. Busca desconstruir visões históricas que restringem a atuação familiar a papéis tradicionais e desconsideram as complexas realidades socioeconômicas, raciais e de gênero que afetam essas famílias. Por meio da "matricialidade sociofamiliar", o Estado adota uma abordagem de proteção que considera as necessidades familiares de forma ampla, envolvendo a articulação com outros setores e políticas públicas. Neste contexto, o trabalho social com famílias busca não apenas responder às demandas imediatas, mas também contribuir para o fortalecimento de redes de proteção comunitária e o desenvolvimento de autonomia e cidadania. No entanto, o texto revela as contradições e desafios presentes na implementação prática dessa metodologia, evidenciando a tensão entre políticas de proteção e práticas de controle e disciplinamento moral.

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.184-204

Aspectos centrais do Trabalho Social com famílias

O trabalho social com famílias é considerado, no debate profissional e em diversas normas técnicas da Política de Assistência Social, como um dos dispositivos preferenciais para disseminação de pautas, programas e serviços relacionados à proteção social de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência nas últimas décadas no Brasil. Trata-se de uma metodologia que reconhece a família como uma referência mais ampla e mais eficiente - na medida que otimiza recursos - para o desenvolvimento do trabalho nos diferentes equipamentos com vistas ao fortalecimento de vínculos, ao estabelecimento de redes e ao atendimento de demandas diversificadas.

A expressão ‘matricialidade sociofamiliar’ foi cunhada no âmbito da Política de Assistência e é usada como uma forma de organização dos serviços que busca o atendimento integrado das famílias, levando em conta suas múltiplas necessidades. Não se pretende apenas a adoção de uma nova racionalidade técnico-operativa. No desenho deste modelo de trabalho com famílias há uma concepção que se propõe distinta das anteriormente praticadas no Brasil. Em primeiro lugar, historiciza a instituição família como referência de socialização primária e promotora de vínculos significativos, sem essencializá-la. Contrapõe-se à histórica visão que responsabiliza a família como principal fonte de provisão de bem-estar e sugere que o Estado deve desonerar as famílias de certas responsabilidades que não condizem com as suas realidades contemporâneas, especialmente em função de desigualdades de classe, gênero e raça. Reconhece a diversidade de configurações familiares, a partir de laços consanguíneos, afetivos e de solidariedade. Pondera que, devido às transformações sociais, a capacidade da família de prover proteção tem sido impactada, tornando o papel do Estado crucial para garantir o bem-estar familiar, por meio de políticas públicas e serviços sociais.

Em termos político institucionais, o trabalho com famílias segundo esta perspectiva, tem um apelo intersetorial inescapável, na medida que busca promover a articulação entre diferentes setores e serviços (das políticas e programas de saúde, educação, assistência social, habitação, segurança alimentar, previdência, entre outras) para garantir um suporte integral às famílias. Segundo BRASIL (2016: p.19), a ideia central é a de que "o caráter protetivo do Estado em relação às famílias reside em grande parte na antecipação dos custos do bem-estar, através da garantia de direitos sociais, contemplando a oferta de benefícios, transferências de renda e de ampla gama de serviços sociais". Outro aspecto desafiador é o manejo de informações que favoreçam o entendimento mais amplo da situação familiar e dos diversos aspectos que a afetam, como condições socioeconômicas, saúde mental, educação, habitação, entre outros, mas não configurem dispositivos de controle ou resultem na adoção de critérios excludentes. Finalmente, mas não menos importante, é o acesso aos recursos disponíveis em uma rede de proteção social, ou seja, a proteção efetivada.

Até aqui apresentamos o desenho formal. No entanto, entre o que foi desenhado e o que é praticado há muita discrepância. A primeira e a mais resistente é a relativa às concepções que fundamentam as visões sobre "família". Ainda se observa por parte de distintos profissionais, expectativas que revelam concepções estreitas e judicativas em relação à realidade das famílias acompanhadas: a composição desejada, considerada adequada ou "normal" de família, a divisão das atribuições para cada membro, especialmente no que se refere às tarefas da casa, incluindo alimentação, limpeza, cuidado com crianças, idosos, pessoas com deficiência que demandam suporte, pessoas adoecidas ou com transtorno, bem como o cuidado destinado aos animais. Somada a esta visão idealizada há uma compreensão sobre o trabalho remunerado como uma referência moral, além de uma saída para as situações de vulnerabilidade. Os benefícios sócio assistenciais continuam sendo tratados como alternativas desejavelmente

transitórias por representarem uma forma de cidadania invertida. Em algumas abordagens, observa-se comentários judicativos sobre o uso do valor advindo de programas de transferência de renda para consumo de produtos considerados inadequados ao perfil daquelas famílias: produtos estéticos para cabelo e unhas, smartphones sofisticados, vestuário ou calçados de grife.

A intervenção do Estado brasileiro sobre um perfil específico de família não é recente, não foi orientada por uma concepção unívoca sobre proteção social, nem tampouco considerou a família como instituição a ser protegida.

Embora a família figurasse - no campo da intervenção social - como a principal referência para a reprodução da vida e das relações sociais, sua centralidade ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu em seu artigo 226 que “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. A referência à família no texto da lei não considera sua diversidade, nem tampouco caracteriza o significado da proteção especial que as famílias, em suas mais distintas expressões, têm direito. Trata-se de uma evocação essencializada, a-histórica que considera a família no singular, como uma realidade plenamente enquadrada e homogênea em seu interior.

A partir de então, coexistem visões e práticas ambivalentes no trabalho social com famílias que, por um lado, as consideram prioridade como destinatárias da proteção, com vistas ao fortalecimento de vínculos e à prevenção das situações de vulnerabilidade a que estão submetidas, ao mesmo tempo que as atribuem um papel ativo na proteção de seus membros, sendo responsabilizadas pelo fracasso no desempenho deste papel e, consequentemente, pela desproteção que se encontram.

Esta ambivalência entre ser alvo da proteção e ser cobrada pela desproteção de seus membros é a questão central deste capítulo que trata dos limites e possibilidades do trabalho com famílias no âmbito da Política de Assistência Social, mais especialmente no âmbito dos CREAS.

Mioto (2014) argumenta que a responsabilização das famílias pela sua condição social e pelas demandas que são portadoras é uma construção histórica naturalizada no contexto brasileiro. Há, nesta medida, um objetivo subjacente ao trabalho social com famílias: o de que as famílias se ajustem e supram suas necessidades relativas à reprodução social, o que reforça o papel disciplinador e controlador das políticas sociais sobre as mesmas:

[...] a hegemonia de uma lógica familista no encaminhamento do trabalho social com famílias induz à afirmação de que, apesar da reiteração do discurso dos Direitos, ainda persistem as ações de caráter disciplinar, dirigidas em grande medida às famílias que falham no exercício da proteção social. (Mioto, 2014:10).

Desde a instauração da República no Brasil, a visão da família como núcleo essencial para a proteção social foi dominante. Esse enfoque é aprofundado com a industrialização e a incorporação seletiva de trabalhadores expropriados, entre eles os que se encontravam em transição da condição de escravizados para a de trabalhadores libertos. Tal cenário fez “emergir a ‘questão social’, colocando o imperativo da assistência na ordem do dia” (ADORNO, 1990:14). A partir de então, um projeto voltado para o “saneamento moral” das famílias pobres e recém libertas se instaurou, com práticas que, segundo Adorno (1990), buscavam moldar e disciplinar o comportamento dessas famílias de acordo com padrões morais e de conduta estabelecidos pelas elites brancas. Essas práticas não se limitavam à provisão de recursos ou assistência material, mas envolviam também um controle moral sobre a “desordem” familiar, para que seus membros fossem incentivados ou forçados a adotar comportamentos considerados “adequados” e “civilizados”, em conformidade com as expectativas das classes dominantes.

Hábitos que contrastavam com a imagem de uma família saneada pela norma médica: crianças educadas sem qualquer princípio de disciplina no tocante ao aprendizado escolar, à higiene pessoal, à distribuição do tempo e das atividades; mães pouco afetas às suas responsabilidades domésticas e de formação social e moral de seus

filhos; pais nada comprometidos com suas atribuições de provedores do lar. (Adorno, 1990:10)

O "saneamento moral" tinha o objetivo de corrigir comportamentos que as elites consideram desviantes ou problemáticos, reforçando normas de higiene, trabalho, educação e modelo de estruturação familiar. Esse processo dá origem aos mecanismos discricionários que elegem os pobres como alvo da intervenção, ao mesmo tempo que definem quem é "digno" de assistência, impondo condições para sua elegibilidade. Este paradigma não é, contudo, circunscrito à realidade brasileira. É uma racionalidade dominante que orienta a intervenção social com famílias em diferentes contextos.

Guardadas as importantes distinções em termos da formação social e das características do desenvolvimento capitalista em cada contexto, a obra *Polícia das Famílias* de Jacques Donzelot é ilustrativa sobre como a família se torna uma peça-chave para o processo de consolidação da sociedade burguesa na França. O foco da reflexão de Donzelot está na forma como o Estado, através da medicina, dos aparatos de justiça e da assistência social, moldou as famílias para garantir a ordem social e preservar os valores burgueses. Fórmula nada estranha ao modo brasileiro de conferir centralidade à família no trabalho social. A partir da década de 1920 foram criadas leis e instituições no Brasil voltadas para o controle das famílias pobres, sua moralidade e formas de viver na cidade, a partir de uma “colaboração” estreita entre Estado, Igreja e Mercado.

Voltando ao desenho da política de assistência social, uma orientação do trabalho social é potencializar a função protetiva das famílias buscando prevenir e enfrentar as vulnerabilidades e riscos sociais provenientes de contingências sociais, políticas e econômicas. Porém, caso este fortalecimento seja ancorado na supervalorização dos recursos familiares, as estratégias no trabalho com famílias tenderão para uma abordagem restrita ao universo familiar, sobretudo com ações circunscritas ao potencial da mulher de prover o cuidado e a proteção dos membros da família. Aqui tem-se uma visão de que se

essas forem bem-informadas e capacitadas em dinâmicas que, por exemplo, estimulam o empreendedorismo, poderão constituir-se em espaço de sustento material, psicológico e moral.

[...] a política não é vista como suporte, como ações de cuidado, de apoio às famílias, mas como mecanismo que despertará e habilitará, através do trabalho com famílias, suas funções de proteção social. Essa perspectiva continua julgando as famílias vulneráveis como incapazes, incompetentes [...]. Como se o que a caracterizasse não fosse a falta de condições objetivas e muitas vezes subjetivas que viabilize esse enfrentamento, necessitando do suporte do poder público (Teixeira, 2015:226)

A proposta de acompanhamento familiar do PAEFI

O trabalho social com famílias no âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade se efetiva por meio de “um serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos” (BRASIL, 2009, p. 19). Estas ações são executadas pelo PAEFI - Serviço de proteção e atendimento especializado a famílias e indivíduos-, reconhecido como principal serviço ofertado nos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), sendo todos os demais serviços a ele referenciados e ofertados de acordo com a demanda local de cada território.

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, ao indicar a especificidade do PAEFI evidencia as fragilidades na família como decorrentes das vulnerabilidades e riscos sociais, tornando mais explícita a afirmação de que tais situações se constituem em determinantes externos que impactam nas relações intrafamiliares. Portanto, é necessária a provisão de recursos (benefícios, serviços, programas), em caráter continuado, para a proteção e o exercício da cidadania. Neste horizonte, o PAEFI,

Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva

das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social (BRASIL, 2009:19)

Entender a família como grupo social contraditório e diverso, que necessita de proteção para cumprir as funções de socialização primária, apoio e mediação da relação de seus membros com a coletividade não resulta em um trabalho social que as sobrecarregue com responsabilidades. Portanto, o desenho normativo do PAEFI aponta para a importância da articulação deste serviço com os demais serviços socioassistenciais, com as diversas políticas públicas e com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, objetivando a inserção da família e seus membros em “serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito”. (BRASIL, 2013:29).

Previstos pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme Resolução n.109 de 11/11/2009, são objetivos do PAEFI:

- Contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva;
- Processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades;
- Contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários;
- Contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família;
- Contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos;
- Prevenir a reincidência de violações de direitos. (Brasil, 2009:29)

Para o alcance destes objetivos, tem-se como estratégia fundamental o acompanhamento familiar. O documento intitulado “Acompanhamento familiar na Política de Assistência Social”, foi publicado pelo governo do estado do Rio de Janeiro, em 2011, com orientações para o acompanhamento familiar em consonância com o desenho da PNAS.

Um processo de atenção sistemática que promove o planejamento e execução participativa das ações necessárias para que as famílias disponham de condições de vida dignas, por meio de acesso a direitos fundamentais, e de oportunidade de reflexão e crítica da realidade social, na perspectiva do fortalecimento da cidadania (Brasil, 2011:24)

O referido documento aponta para a importância de se explicitar o referencial teórico-metodológico desejado e indica para o Estado do Rio de Janeiro a abordagem metodológica dialógico-reflexiva, horizontalizada e participativa, referenciada no pensamento de Paulo Freire, além de sinalizar a relevância das ações de planejamento e monitoramento constante, bem como o registro permanente das ações. Também são citadas as seguintes atividades que comportam o fluxo de acompanhamento familiar no PAEFI: acolhida, estudo social, elaboração do Plano de acompanhamento sociofamiliar, atividades de execução e monitoramento.

Nesta perspectiva, o acompanhamento familiar é entendido como um processo sistemático que envolve etapas articuladas e planejadas, sujeitas a um monitoramento e avaliações periódicas, validando a compreensão do acompanhamento enquanto uma ação específica e qualificada do trabalho social com famílias, que tem a proteção integral e o arranjo intersetorial como referências para atender as necessidades sociais de forma mais qualificada e eficiente.

A proposta de acompanhamento familiar apresentada no PAEFI representa um contraste significativo em relação às tendências históricas do trabalho social com famílias. Como retratado, essas práticas costumavam tratar os problemas sociais como questões isoladas, atribuídas exclusivamente aos indivíduos, além de prescrever condutas disciplinadoras para os membros da família conforme expectativas rígidas sobre seus papéis. Além disso, essas abordagens frequentemente estabeleciam procedimentos fixos e normativos baseados em uma moral do trabalho que condicionava a assistência a princípios de produtividade e merecimento. Em oposição a essa perspectiva, o modelo proposto pelo PAEFI adota uma abordagem teórico-metodológica centrada na totalidade, que compreende a

família não apenas por suas dinâmicas internas, mas como parte de um contexto social mais amplo. Assim, reconhece-se que as demandas e privações enfrentadas pela família não são originadas unicamente de processos internos, mas refletem relações sociais e contextos que impactam diretamente suas condições de vida e bem-estar.

Acompanhamento familiar nos CREAS

O histórico do trabalho social com famílias no Brasil demonstra que o acompanhamento familiar pode se prestar a vários usos e direcionamentos. Assim como foi predominantemente adotado como uma estratégia de controle e saneamento moral, pode ser empregado para ressaltar as potencialidades e prevenir violações, além de romper com a cultura das ações imediatistas e pontuais que por tanto tempo marcaram a trajetória da assistência social. Quando realizado de forma sistemática, planejada e contínua, o acompanhamento familiar pode se tornar uma ferramenta essencial para ampliar o acesso a bens e serviços, além de fortalecer vínculos protetivos entre os membros familiares e a comunidade.

Neste sentido, o acompanhamento familiar pode ser pensado como

[...] um conjunto de intervenções continuadas, a partir da construção conjunta de um plano no qual é estabelecido o objetivo, a realização de mediações periódicas, a inserção em atividades diversas e o acesso a outras políticas setoriais, visando à ampliação de direitos. (Oliveira, et al, 2018:143).

A partir de uma pesquisa empírica realizada no âmbito dos CREAS no Rio de Janeiro, observamos uma imprecisão conceitual e operacional em relação ao acompanhamento familiar. De um modo geral, o acompanhamento foi caracterizado como um conjunto de procedimentos, entre eles: visitas domiciliares, entrevistas e encaminhamentos utilizados para responder às demandas dos usuários da assistência social. Segundo essa compreensão, o

acompanhamento é confundido com a intervenção *stricto sensu*, ou seja, o atendimento sequencial prestado aos usuários individualmente. Ao atender a mulher mãe e caracterizar esse atendimento como “trabalho com famílias”, opera-se uma visão metonímica naturalizada no âmbito das políticas sociais. Isso ocorre porque a mãe representa a família como um todo, devido à relação de proximidade e representatividade que ela exerce no contexto familiar. Assim, o atendimento a um único membro acaba sendo interpretado como uma abordagem da dinâmica familiar em sua totalidade. Neste sentido,

[...] a prática do acompanhamento tem sido pouco compreendida (muitas vezes é caracterizada como atendimento sequencial), pouco exercida (raros são os processos de acompanhamento com observação de indicadores e metas) e pouco sistematizada (os relatórios ou registros documentais, quando existem, são, em geral, produzidos como tarefas “burocráticas”, compulsórias, remetidas a quem as solicita). (Garcia, 2018:38)

Outro aspecto observado durante a pesquisa refere-se à participação da família no processo de acompanhamento, que pode ocorrer de maneira *passiva* ou *ativa*, refletindo diferentes modelos de atuação. De um lado, há um modelo de acompanhamento mais conservador, que reforça uma relação de tutela entre o profissional e o usuário, restringindo a autonomia deste último. De outro, existe um modelo que reconhece o usuário como cidadão detentor de direitos, os quais o Estado deve garantir, assegurando-lhe o direito de opinar sobre ações que afetam diretamente sua vida e de fazer escolhas, inclusive quanto à adesão ou não ao acompanhamento. Neste segundo modelo, o acompanhamento é desprovido de qualquer caráter de imposição ou obrigatoriedade, sendo posicionado como uma escolha informada e respeitosa diante das necessidades e preferências da família.

Na *participação passiva* há um acompanhamento assimétrico que configura subordinação do usuário ao profissional. A escuta profissional se restringe a inventariar as informações dos usuários

para que o profissional defina o que será necessário à família fazer frente às demandas e necessidades identificadas. A relação entre profissional e usuário é verticalizada e as orientações são percebidas como regras, quase com a aparência de uma determinação legal, inibindo as possibilidades do exercício da autonomia dos sujeitos.

Importante ressaltar que em ambas as orientações, uma concepção subjacente de família está presente. Uma das profissionais entrevistadas destacou que no acompanhamento *“você percebe as famílias que não têm uma boa estrutura, não têm um bom apoio, fica na reprodução daquelas situações.”* (Assistente Social). Segundo esta formulação, as famílias devem observar as orientações da profissional que vai direcionar o melhor caminho a ser seguido.

Ao questionar os/as profissionais sobre seu entendimento de "família", emergiu majoritariamente a concepção de uma família ampliada, composta não apenas por laços consanguíneos, mas também por vínculos de solidariedade e afeto. No entanto, apesar dessa perspectiva mais inclusiva, predominou em suas falas a visão da família nuclear conjugal como a estrutura familiar ideal e mais capacitada para fornecer proteção aos seus membros. Essa reprodução de um modelo específico contribui para a perpetuação de estereótipos que hierarquizam os diferentes formatos familiares, reforçando noções de estruturas "próprias" e "impróprias" para o exercício da proteção e do cuidado.

Na perspectiva que valoriza a participação *ativa* da família, o acompanhamento se configura como um espaço de construção conjunta, onde o profissional e o usuário estabelecem uma relação mais horizontalizada. Através da escuta qualificada, a família pode exercer sua autonomia, tendo a liberdade de fazer escolhas e tomar decisões sobre questões que lhe afetam, incluindo a opção de aderir ou não ao acompanhamento. Neste modelo, o acompanhamento é entendido como um direito, e não como uma imposição, refletindo uma visão de cidadania que reconhece o usuário com agência sobre o processo. Essa abordagem exige um profissional que, além de possuir qualificação técnica, seja orientado por princípios éticos, cioso dos

objetivos, benefícios e limites do acompanhamento. Dessa forma, pode contribuir para que indivíduos e famílias compreendam o alcance do serviço e se sintam seguros para exercer sua autonomia. Ao operar nessa perspectiva, o profissional legitima o protagonismo da família no processo, promovendo sua participação efetiva e fortalecendo os vínculos de confiança necessários para um acompanhamento consistente e crítico dos limites institucionais.

Um dos desafios do acompanhamento apontados pelos(as) profissionais se refere à não adesão dos indivíduos e das famílias e à descontinuidade da frequência neste processo. Neste caso, é fundamental considerar os motivos que se relacionam a tal fato. Como essa estratégia interventiva tem sido apresentada e operacionalizada? Como medida protetiva ou ação voltada para o controle? Qual o nível de participação dos sujeitos implicados? De que forma são construídos os vínculos entre profissionais e usuários?

O estabelecimento de vínculos entre o profissional e o usuário foi identificado pela equipe técnica como um elemento central para a efetivação do acompanhamento familiar. No entanto, foi enfatizado que muitas famílias, sobretudo aquelas encaminhadas por órgãos do Poder Judiciário, apresentam resistência em relação ao contato com o profissional e à instituição. Esse afastamento decorre, em grande medida, da falta de compreensão sobre a proposta de trabalho do equipamento ou da percepção distorcida do CREAS como um espaço vinculado ao Poder Judiciário, associado a práticas de controle e moralização da vida privada. Essa percepção negativa revela uma sobreposição de papéis entre o acompanhamento social e a intervenção judicial, reforçando estereótipos que limitam a atuação do CREAS como um espaço de acolhimento e promoção de direitos.

Neste caso, certas famílias vão se submeter ao acompanhamento da equipe do CREAS apenas por receio de serem penalizadas pela não adesão. Assim, o acompanhamento passa a ser percebido como uma regra formal, em que o acesso a recursos e atendimentos fica condicionado ao cumprimento de uma frequência

específica e à obediência às orientações dos profissionais. Porém, a tendência é a família compreender o acompanhamento como uma medida intrusiva e não como meio de receber proteção ou ter acesso a recursos que corroborem para seu bem-estar. Para superar essa resistência, é fundamental que o CREAS construa uma identidade própria, desvinculada da lógica punitiva e da tutela e que o profissional atue como mediador, promovendo uma compreensão crítica dos objetivos, benefícios e limites do acompanhamento para as famílias.

Quando o CREAS é identificado como um equipamento vinculado à Justiça, isso pode dificultar a compreensão do acompanhamento como uma estratégia de proteção integral à família. Mesmo sua vinculação à Política de Assistência Social nem sempre é percebida sob a perspectiva de garantia de direitos, sendo frequentemente interpretada como uma prática assistencialista. Essa abordagem tende a levar os usuários a enxergar os profissionais do CREAS como meros facilitadores de ajuda imediata, oferecendo apoio emocional e material, sobretudo através do acesso a benefícios. Além de se frustrarem pela expectativa não cumprida, esta visão reduz a atuação do CREAS a um papel duplamente indevido: de prestar atendimentos pontuais e de reforçar a visão da política de assistência como um balcão de ajuda/socorro/resolução de problemas. Ambas desviam o equipamento de sua função central de promover a cidadania dos usuários, de fortalecer a função protetiva das famílias dentro de uma abordagem de direitos e de contribuir para a prevenção de violências e violações.

Os vínculos profissionais no trabalho social com famílias devem ser estruturados com base em princípios da ética profissional, compromisso com o sigilo e respeito pela autonomia dos usuários, reconhecendo-os como sujeitos de direitos. A qualidade do acolhimento e a garantia de que os usuários não sejam expostos a situações vexatórias ou de violação da privacidade são fundamentais para que o acompanhamento seja efetivamente uma estratégia de proteção integral. Nessa perspectiva, o trabalho social transcende

práticas de cunho disciplinador, promovendo uma relação de confiança e suporte que fortaleça a autonomia e dignidade das famílias. Esse enfoque contribui para que o acompanhamento familiar se consolide como uma ferramenta de promoção de direitos, que garanta o acesso qualificado a uma rede de proteção social.

Quando questionados/as sobre a existência de um plano de acompanhamento familiar, os/as profissionais apresentaram respostas divergentes. Alguns mencionaram improvisado nas ações, o que compromete a concepção do acompanhamento como uma estratégia sistemática e planejada. Nesses casos, o acompanhamento tende a desenvolver-se de forma espontânea, sem o estabelecimento de metas claras, projetos de intervenção, acompanhamento de indicadores ou monitoramento contínuo, indicando, em última instância, a falta de um planejamento consistente para o trabalho com famílias.

Ressalta-se ainda que foi estabelecida uma associação entre um plano de acompanhamento familiar, direcionado ao PAEFI, e o Plano Individual de Atendimento (PIA), utilizado no serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. Essa comparação sugere que, ao contrário do serviço de Medidas Socioeducativas, o PAEFI carece de um planejamento estruturado para orientar suas intervenções, mas que a adoção de um plano de acompanhamento familiar só se justifica por exigência de algum órgão externo, destacando a necessidade de um marco normativo que legitime e fortaleça o planejamento sistemático no acompanhamento familiar.

As pessoas entrevistadas que relataram a adoção de um plano de acompanhamento justificaram essa prática como uma estratégia para cumprir as metas definidas pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos. Nessa lógica, os objetivos das visitas domiciliares são orientados principalmente para atender requisições do Poder Judiciário, enquanto a coleta de dados é voltada sobretudo para o preenchimento de planilhas destinadas à direção do CREAS. Assim, as demandas apresentadas pelos usuários tendem a ser secundarizadas, priorizando-se o cumprimento da burocracia

institucional. Como resultado, indivíduos e suas famílias podem ser vistos apenas como fornecedores de dados a serem coletados. O limite desse modelo se evidencia no formalismo burocrático, que promove ações finalistas e facilita a apropriação dos dados de maneira acrítica, tratando esses procedimentos como a conclusão de uma etapa do trabalho, sem um olhar aprofundado sobre o contexto e as reais necessidades dos atendidos.

O acompanhamento familiar pressupõe articulação intersetorial, uma vez que as demandas apresentadas por indivíduos e famílias são potencialmente atendidas por diferentes políticas setoriais, tais como: saúde, habitação, assistência social, previdência, educação, entre outras. Sendo assim, o plano de acompanhamento familiar orientado para a garantia de proteção integral requer dos profissionais um compromisso com o fortalecimento dos arranjos intersetoriais e do trabalho em rede.

Em seu estudo sobre os desafios da proteção social especial, Duarte (2016: 89) destaca a importância da intersectorialidade como uma dimensão essencial no trabalho da Proteção Social Especializada. No entanto, ele alerta que “é necessário ter clareza do trabalho essencial para não se transformar em balcão de encaminhamentos”. Sua advertência aponta para a lógica errática dos encaminhamentos, que pode reforçar uma inércia institucional onde o atendimento se limita a receber e redirecionar demandas, sem aprofundar o acompanhamento necessário. Esse tipo de abordagem fragiliza um eixo central indispensável para a proteção nesse nível de complexidade. Durante a pesquisa, essa tendência também se mostrou presente.

Os/as profissionais informaram que o monitoramento e as avaliações ocorrem sem um cronograma estabelecido e análise de indicadores sociais. A dificuldade em exercer essas ações foi justificada pelo excesso de demandas em relação à escassez de profissionais que atuam na instituição. Acrescenta-se que a restrição de vagas por concurso público, bem como as contratações temporárias têm implicado na alta rotatividade profissional, o que impacta na construção de vínculos entre o profissional e os indivíduos

e famílias em acompanhamento, bem como em todo o processo de trabalho até então desenvolvido.

Sobre as condições de infraestrutura, embora os profissionais contem com condições mínimas para a execução dos serviços, estão ainda muito distantes das condições ideais que permitam a oferta de um serviço mais qualificado conforme preconiza a NOB/SUAS 2012. Foram observadas questões como: precarização do espaço institucional; falta de sigilo e privacidade no atendimento e equipamentos sem garantia de acessibilidade. Em relação aos recursos materiais destaca-se: falta de equipamentos de escritório e ausência de carro para a realização de visitas domiciliares e institucionais, bem como para execução do serviço de abordagem social. Tais aspectos são semelhantes aos resultados encontrados em outras pesquisas (Paiva, Bitencourt e Paiva (2019); Raichelis (2010)) e inclusive podem refletir a realidade dos CREAS em âmbito nacional, à medida que refletem os efeitos das investidas neoliberais no país.

Considerações finais

O presente estudo evidencia aspectos importantes relacionados à prática do acompanhamento familiar no âmbito da assistência social através do PAEFI. Os resultados da pesquisa de campo apontaram para o fato de que não há uma única direção possível para o acompanhamento familiar, tendo em vista a própria tensão entre proteção, controle e disciplinamento moral historicamente presente no trabalho social com indivíduos e famílias.

Orientado para ampliação da cidadania, o acompanhamento familiar se fundamenta no respeito às diversas possibilidades de configurações familiares, no protagonismo e participação ativa dos indivíduos e famílias, bem como se estrutura em ações sistemáticas que contemplam um plano de trabalho com atividades de monitoramento de indicadores sociais relacionados ao território, trabalho em rede e avaliação permanente. Todavia, os resultados da pesquisa evidenciam que esta definição de acompanhamento não está

plenamente posta na realidade institucional, tendo presente que tal estratégia interventiva foi associada ao agir pragmático, referenciada a uma sequência de atendimentos sem compromisso com a estruturação de um plano de acompanhamento que envolvesse a participação ativa da família, monitoramento de indicadores e avaliação. Esses aspectos apontam para a relevância da valorização e implementação da política de educação permanente visando a qualificação dos(as) assistentes sociais que atuam no SUAS.

É importante destacar que os resultados do acompanhamento não se restringem à qualificação dos diversos profissionais que atuam na unidade, nem às capacidades ou dificuldades dos usuários em responder aos encaminhamentos. Eles são também condicionados pela natureza dos serviços, benefícios, projetos e outros recursos disponíveis (ou não) na rede, pela forma como essa rede é estruturada e operacionalizada, pelas condições de trabalho e pela própria estrutura física dos equipamentos. Vale considerar que os espaços ocupacionais do CREAS refletem uma conjuntura marcada pela retração do Estado e pela redução de investimentos em políticas sociais.

Para concluir, consideramos que o trabalho social com famílias tem se consolidado como um dispositivo importante para a proteção social de grupos vulnerabilizados no Brasil, funcionando como um meio eficiente para disseminar programas e fortalecer vínculos comunitários. No entanto, é necessário aprofundar as pesquisas sobre os impactos de longo prazo desta abordagem, especialmente no fortalecimento das redes de apoio familiares e comunitárias. Estudos futuros poderiam investigar como a centralidade da família na assistência social contribui para a tão desejada autonomia e protagonismo das famílias acompanhadas e quais os desdobramentos emergem na implementação desta metodologia em contextos de precarização dos serviços e programas sociais. Além disso, explorar a integração entre serviços, considerando as especificidades regionais e culturais, pode fornecer contribuições

valiosas para aprimorar as práticas e políticas de assistência social, promovendo uma proteção mais equitativa e efetiva.

Referências

ADORNO, Sérgio. **Gestão filantrópica da pobreza urbana**. São Paulo em Perspectiva, v. 4 , n. abr./jul. 1990, p. 8-17, 1990.

BRASIL. **Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2016.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Norma operacional básica – NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

BRASIL. **Política Nacional**. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

BRASIL. **Política Nacional**. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006.

BRASIL. **Política Nacional**. Orientações técnicas: trabalho social com famílias no âmbito do PAIF. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2005a.

BRASIL. **Secretaria de Estado de Assistência Social**. Acompanhamento Familiar na Política de Assistência Social, uma proposta de metodologia para o Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. **Secretaria Nacional de Assistência Social**. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Texto da resolução nº109, 2009.

BRASIL. Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007. Regulamenta a organização e o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 dez. 2007. Seção 1, p. 8-10.

CORDON, Marcelle dos Santos. **Entre a proteção integral e a injunção normativa**: aspectos do acompanhamento familiar no CREAS. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2022.

DONZELOT, Jacques. **A polícia das famílias**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

DUARTE, Joana Maria Gouveia. **Desafios para proteção social especial**: a ambiência da violação de direitos na política de assistência social. Textos contextos, 2016.

GARCIA, Joana. Apontamentos sobre a controvertida centralidade da família no trabalho social. *In: Ser Social*, Brasília, v. 20, n. 42, p. 30-54, jan.-jun./2018.

MIOTO, Regina. Considerações sobre o trabalho social com famílias: proposta para discussão. *In: Seminário Nacional de Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social*, 26-28 nov. 2014, Brasília. Secretaria Nacional de Assistência Social/MDS, 2014.

MIOTO, Regina. Trabalho com famílias: um desafio para os Assistentes Sociais. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 3, n. 1, p. 1–15, 2010. Disponível em:

<https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/979>. Acesso em: 12 out. 2024.

MIOTO, Regina. Família, trabalho com famílias e serviço social. **Serviço Social em Revista**, v. 12, n. 2, p. 163-176, 2010.

OLIVEIRA, Antônio Carlos de.; PAIVA, Ariane R.; ALCHORNE, Sindely, C. Acompanhamento familiar no SUAS: diálogo com o município do Rio de Janeiro. *In: Em Pauta*, n.42, v.16, p.136-150, 2018.

PAIVA, Ariane Rego de.; BITENCOURT, João Vitor; GONÇALVES, Gabriela P. Assistência Social em tempos de austeridade: desafios na implementação no município do Rio de Janeiro. *In: Revista de Serviço Social. Revista Moitará*, v. 2, p. 1-25, 2019.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. *In: Serviço Social & Sociedade*, n°.104, p.750-772, 2010.

TEIXEIRA, Solange Maria. Política Social contemporânea: a família como referência para as Políticas Sociais e para o trabalho Social. *In: MIOTO, R.C.T.; CAMPOS, M.S.; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo, direito e cidadania: contradições da política social**. 1. ed., São Paulo: Cortez, 2015.*

TEIXEIRA, Sonia. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. *In: Caderno de Saúde Pública*, RJ, 1(4): 400-417, out/dez, 1985. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v1n4/v1n4a02.pdf>. Acesso em: 12 out. 2024.

Tensões entre trabalho e família: análise do processo de envelhecimento e suas implicações na vida familiar e nas políticas sociais*

Renildo Junio de França Braga
Cilene Sebastiana da Conceição Braga
Francilene Soares de Medeiros Costa
Liliane Moser

Introdução

Este capítulo apresenta resultados parciais de um projeto de investigação intitulado “Tensões entre trabalho e família: análise das políticas públicas na organização do cuidado na vida familiar no Brasil”¹. A pesquisa visa, entre seus objetivos específicos, a análise do cenário do processo de envelhecimento brasileiro, e as condições em que são estabelecidas as relações entre cuidado, proteção social, família e trabalho. A metodologia adotada no projeto de pesquisa está dividida em três momentos: pesquisa bibliográfica, documental e, levantamento e análise de dados quantitativos em fontes como Pnad Contínua (2022) e Censo SUAS (2022).

Estudos indicam que a velhice apresenta distintas concepções, a depender da área em que é analisada. Todavia, o que se apresenta como ponto comum nos resultados de pesquisadores é o aumento da expectativa de vida no Brasil e da longevidade, e quanto mais longo o envelhecimento, maior é a demanda por serviços e por atenção pela família. Essas evidências são alguns dos resultados parciais do referido projeto de investigação interinstitucional supracitado.

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.205-222

¹ Trata-se de pesquisa interinstitucional em parceria entre a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Universidade Estadual de Londrina (UEL). O estudo é coordenado pela profa. dra. Andrea Gama (UERJ) com subcoordenação da profa. dra. Liliane Moser (UFSC). A pesquisa foi realizada com recursos advindos da Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 – UNIVERSAL.

A discussão aqui desenvolvida, por sua vez, resulta de uma revisão de literatura, que objetivou analisar quais as principais discussões que os autores estão realizando sobre o envelhecimento e as categorias inerentes a este processo, como cuidado, trabalho, família e proteção social no âmbito da política de assistência social brasileira. Assim, compreender qual a conjuntura e a relação da família e do cuidado com o processo de envelhecimento e com as políticas públicas.

Para a construção dos resultados presentes neste capítulo, nos limitamos a realizar a análise e leitura de artigos científicos e documentos sobre as referidas temáticas acima mencionadas, tendo como foco o envelhecimento, a família e os serviços socioassistenciais. Os procedimentos de coleta das bibliografias basearam-se em buscas nos bancos de dados da SCIELO e Google Acadêmico; artigos de revistas/periódicos com qualis A1-B2; com publicação de 2000 a 2022; nas áreas de Serviço Social, Ciências Sociais e Economia; e para a seleção dos artigos foram utilizados os seguintes descritores: envelhecimento, proteção social, família, cuidado, *care*, idoso, assistência social, serviços socioassistenciais para idosos.

Para a pesquisa documental, priorizou-se documentos normativos e legais, assim como programas e projetos que fizessem referência direta à população idosa. Importante salientar que também foram utilizadas referências que não estavam na gênese da coleta de dados. Estas referências foram utilizadas a partir de “seminários acadêmicos internos” realizados pela equipe da pesquisa, em que a dinâmica consistia em grupos de estudos focais, onde se debateu família, cuidado, racismo, política social etc. Entre as referências utilizadas, estão capítulos de livros e artigos.

Com o aumento da população com 60 anos ou mais, ocorre também um aumento das discussões quanto às políticas públicas para atender as demandas que surgem desse fato. Então, entendendo que o envelhecimento não é um processo isolado, e na intenção compreender os determinantes deste processo, demandamos a

discussão das categorias já supracitadas e sobre os aspectos que influenciam diretamente no envelhecimento.

Nesse sentido, como o processo de envelhecimento envolve não apenas a população idosa, tendo rebatimentos diretamente nas relações intrafamiliares e nas políticas sociais, neste texto também abordaremos de que forma a ausência e/ou insuficiência de políticas sociais que deem conta desta realidade de elevados índices de contingente populacional de pessoas idosas no Brasil nos últimos anos, tem impactado as famílias. Em suma, adiantamos que determinantes de gênero, classe e étnico-racial atravessam todo este processo, reforçando o cenário de desigualdades. As famílias são, em sua maioria, as responsáveis em prover a proteção social e na provisão de cuidados de seus idosos dependentes ou não, as mulheres em específico são as mais sobrecarregadas, geralmente de classe baixa, negras e que realizam essa proteção de forma precarizada.

Durante todo o percurso de produção desta pesquisa foram construídos parâmetros analíticos que partem da questão social na sociedade capitalista, sua relação com o Estado e a classe social, tendo como dimensões a análise de gênero e raça. Portanto, o percurso de leitura e análise do material selecionado foi baseado em uma fundamentação crítica que envolve a análise a partir da totalidade e das contradições do sistema capitalista.

Este capítulo está subdividido em dois momentos. O primeiro disserta sobre o cenário do processo de envelhecimento no Brasil por meio da análise dos serviços e direitos da pessoa idosa. No segundo, são analisados o trabalho de cuidado e doméstico na sociedade capitalista, assim como, a relação estabelecida entre família e política social.

Envelhecimento no Brasil: principais discussões.

A produção técnica e científica como legislações, normativas e pesquisas científicas no campo das relações que envolvem os sujeitos em processo de envelhecimento vem crescendo exponencialmente

nos últimos anos no Brasil e no mundo, dada a preocupação com o aumento do contingente populacional de pessoas idosas no Brasil, a queda da taxa de fecundidade e o aumento da longevidade. Sendo assim, o envelhecimento traz à tona diversas questões para se discutir, como por exemplo, as políticas existentes para atender essa população e as condições em que se concerne o processo de envelhecimento, compreendendo-o em seus múltiplos significados advindos de contextos culturais, econômicos e sócio-históricos. De acordo com Kunzler e Bulla (2014), o Brasil atravessa uma transformação demográfica, apontando para o envelhecer cada vez mais longo da população, elevando o número de pessoas idosas.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD/2017), em 2012, a população brasileira acima de 60 anos era de 25,4 milhões, e dados de 2017, apontavam que havia cerca de 30,2 milhões de pessoas acima de 60 anos, um crescimento entre 2012 e 2017 correspondente a 18%. Ainda segundo dados da PNAD Contínua (2017) o percentual de mulheres com este perfil representava 56% (16,9 milhões) e os homens 44% (13,3 milhões). Em dados analisados por Muller e Moser (2021), extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os anos de 2017 e 2019, apontam para projeções de que a população continuará crescendo em números exponenciais até 2047, e que, até 2043, cerca de 25% da população brasileira terá 60 anos ou mais, e a expectativa é que as taxas de fecundidade continuarão a diminuir.

Os dados obtidos nos Censos de 1990 e 2000 do IBGE e analisados por Silva e Dal Prá (2014), já anunciavam a queda dos índices de fecundidade e de mortalidade.

[..] projeções realizadas pelo IBGE (2008) para os anos de 2030 e 2050 confirmam que o contingente populacional de idosos no Brasil irá crescer significativamente, e que a queda da taxa de fecundidade total é um dos motivos para esse envelhecimento da população (Silva e Dal Prá, 2014, p. 103).

Atualmente, de acordo com o Censo Demográfico 2022 (IBGE), o grupo de 60 anos ou mais de idade totalizou 32,1 milhões

de pessoas, representando 15,8% da população brasileira. Se comparado com o Censo Demográfico 2010 (IBGE) que computou 20,5 milhões de pessoas idosas no país (10,8% de população total), houve um crescimento populacional de 46% no grupo etário de pessoas idosas no interstício de doze anos.

Segundo Teixeira (2020), a longevidade precisa ser considerada frente às condições sociais, econômicas e políticas, marcadas pelo período pós-guerras. Segundo Capucha (2014) o acesso a saneamento básico, a água potável, a redistribuição de renda, o progresso da ciência e as mudanças nas condições de trabalho, são alguns dos determinantes que colaboraram para o envelhecimento longo, não se trata apenas de questão genética ou biológica, a longevidade é considerada uma condição natural do ser humano, mas que, para sua efetivação necessita ser analisada no contexto da luta de classes. Ainda nesse sentido, Motta (1999, p. 191), diz que “ser velho é uma situação vivida em parte homogeneamente e em parte diferencialmente, de acordo com o gênero e a classe social dos indivíduos em um grupo de idade ou geração”.

Escorsim (2021) e Teixeira (2021), salientam que o processo de envelhecimento não pode ser analisado a partir de uma dimensão homogeneizante, e que desconsidera as diversas formas de envelhecer e viver a velhice, pois as condições econômicas e políticas interferem diretamente no modo de envelhecer em uma sociedade. Escorsim (2021, p. 429) ainda reitera que é importante realizar a análise dos dados sociodemográficos a partir da análise das relações de classe para maior compreensão da realidade, “pois é a classe trabalhadora que depende visceralmente das políticas de trabalho e renda e das políticas de proteção social, em especial, Saúde, Previdência e Assistência Social”.

Sendo assim, a atenção à pessoa idosa é integrada por um conjunto de agentes, e a articulação efetiva desses agentes cria a possibilidade de ser realizada pela mediação das políticas sociais e inserção no meio social e fortalecendo seus vínculos e relações.

Para tanto, as mudanças demográficas que a sociedade brasileira vem atravessando, com o aumento da expectativa de vida, e consequentemente o aumento da população idosa, e a queda das taxas de fecundidade, apresentam uma nova conformidade de padrões para as famílias e para os sistemas de proteção social direcionados a essa população.

Dos direitos e serviços para a pessoa idosa

Na realidade brasileira, ao chegar à velhice a população se depara com uma realidade totalmente diferente daquela quando eram considerados cidadãos produtivos, e passam a depender da aposentadoria, que geralmente não supre as necessidades básicas, e os impossibilitam de viver uma velhice digna (Kunzler; Bulla, 2014).

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD (2019), a renda média da população brasileira é de cerca de dois salários-mínimos. Logo, se presume que, neste cenário, ao se chegar à aposentadoria, as desigualdades permanecerão e serão agravadas. Visto que a contribuição será ínfima, de acordo com a sua renda, não garantirá um valor adequado para viver a velhice de forma plena, pois as demandas apresentadas pela pessoa idosa aposentada, são diversas e diferentes das quando eram cidadãos “produtivos”. Além disso, ainda que a aposentadoria tenha a pretensão de garantir a autonomia e a dignidade da pessoa idosa, com o repasse de um valor mensal, é importante ressaltar que este é um benefício ainda muito estigmatizante para a pessoa idosa.

Contudo, se levarmos em conta a informalidade que caracteriza o mercado de trabalho brasileiro, muitos trabalhadores chegam na velhice sem as condições de acessar os recursos da aposentadoria pela ausência de contribuições previdenciárias anteriores. A estes, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) se apresenta como uma alternativa de renda, destinado às pessoas idosas acima de 65 anos de idade e às pessoas com deficiência que se

enquadrem em critérios relacionados as condições socioeconômicas de suas famílias.

Segundo Sochaczewski, Lobato e Teixeira (2014), apenas após a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, foi que o BPC passou a integrar a proteção social básica, oferecendo serviços socioassistenciais para os beneficiários, para além apenas da transferência de renda.

Em 2013, o governo federal informava um investimento de R\$ 31.412.336.945, contemplando a 3.964.192 beneficiários, sendo 1,8 milhões de pessoas idosas, e na época a população idosa era de 20,6 milhões (Sochaczewsky, 2014). O critério da idade para acesso ao BPC, talvez explique a desproporção do número de beneficiários com o universo de pessoas idosas, pois considera-se pessoa idosa, pessoas acima de 60 anos, e para o BPC a idade mínima foi fixada em 65 anos, sem considerar as outras condições.

Groinsman (2014) afirma que, na intenção de romper com os estigmas em torno da velhice, as políticas sociais tentam aderir ao conceito de envelhecimento ativo, que consiste na postergação da aposentadoria e estímulo das atividades laborais na velhice, com a prerrogativa de que isso reduziria o possível adoecimento físico e mental. Contudo, o autor assinala que esse processo de postergar a aposentadoria está relacionado às demandas do mercado neoliberal, mantendo o contingente populacional de pessoas idosas produtivas e gerando menos gastos para os serviços ofertados pelo Estado. Dessa forma, esse ímpeto pela busca da velhice ativa e/ou saudável, reforçam as análises do envelhecimento apenas pelo olhar biomédico, invisibilizando o envelhecimento da classe trabalhadora com qualidade de vida e de como é árduo o processo para chegar na velhice para esta classe que vive do trabalho.

Entre os serviços destinados as pessoas idosas, destacam-se as Instituições de Longa Permanência Para Idosos (ILPI's), podendo ser de caráter governamental ou não governamental. Trata-se de domicílios que recebem pessoas acima de 60 anos e oferecem diversas atividades para o desenvolvimento funcional, além de garantir os

direitos presentes nas legislações. Além disso, essas instituições não restringem o seu atendimento a apenas pessoas idosas sem o amparo familiar.

De acordo com Mendonça (2015), mesmo que a ausência familiar não se caracterize como um dos critérios de acesso às ILPI's, essas instituições geralmente são uma das principais escolhas da família para a manutenção dos cuidados ao idoso com algum tipo de dependência e/ou com demanda mais grave. Entretanto, o autor ainda aponta que o funcionamento delas tem um custo elevado, e que, isso dificulta o atendimento e o cumprimento de normas legais de proteção social da pessoa idosa. Além do que, a supervisão das regulamentações previstas para esse tipo de serviço ocorre de forma limitada. Atualmente o grande desafio tem sido o número limitado de ILPI's públicas para atender uma demanda crescente de pessoas idosas que necessitam de institucionalização. Ao mesmo tempo em que, o mercado avança na oferta de ILPI's privadas, acessíveis à uma parcela restrita da população, evidenciando a mercantilização do cuidado.

No que se refere aos Centro-Dia, diferente das ILPI's, é uma unidade pública para o atendimento de pessoas idosas e a pessoas com deficiência que demandem algum grau de dependência de cuidados. De acordo com Oliveira (2020, p. 72) “os serviços públicos acolhem idosos em situação de vulnerabilidade social e que têm familiares, porém não recebem os cuidados necessários e/ou em tempo integral no domicílio (Resolução n. o 836, 2014)”. Entre os principais objetivos estão a integração da pessoa idosa ao meio social e inclusão da sua família neste processo, com intervenções de diversos profissionais (Oliveira, 2020).

Trabalho de cuidado e/ou trabalho doméstico: alguns apontamentos.

No contexto brasileiro, considerando o contexto sócio-histórico, econômico e político, o cuidado pode se apresentar de

diversas formas. No caso das pessoas idosas o cuidado implica em alguns pontos de tensão, como a responsabilização por esse cuidado e a oferta de políticas públicas pelo Estado. Pois, o que se visualiza é a escassez de políticas que deem conta das demandas apresentadas por esse alto número de pessoas com envelhecimento longo. Em contrapartida, a responsabilização da família, e nelas das mulheres, na provisão de cuidados com seus dependentes idosos é um ponto de tensão no campo do cuidado na contemporaneidade, já que a maioria delas estão inseridas no mercado de trabalho. Esse processo acaba sobrecarregando as mulheres, uma vez que a divisão sexual do trabalho, a cultura do machismo e as desigualdades no interior das famílias brasileiras, impõe às mulheres a responsabilidade por esse tipo de tarefa, ou seja, do cuidado.

Segundo Kuchemann (2012), o ato de cuidar é constitutivo do ser social, pois em algum grau ou momento de vida dos indivíduos houve/haverá a necessidade do cuidado. A autora aponta que, o cuidado, quando realizado por familiares, demanda que os mesmos precisem de capacitação e orientações para o desenvolvimento das ações de cuidado, contudo, devido à baixa efetividade das políticas, os “serviços de apoio dessa natureza ainda são raros, por não haver uma política referente aos papéis atribuídos às famílias e ao apoio que cabe a uma rede de serviços oferecer ao/à idoso/a dependente e aos seus familiares” (Kuchemann, 2012, p. 168).

Ferreira e Wong (2007) utilizam o termo “potenciais cuidadores informais” para identificar as pessoas que desenvolvem algum grau de cuidado ao idoso familiar. As autoras identificaram ainda que, a maioria desses cuidadores são cônjuge ou filhos. E quando se referem aos filhos cuidadores, estes geralmente são mulheres. A grande maioria solteiros, com idade entre 30 e 35 anos.

Muller e Moser (2021) apontam que as atividades de cuidado são atravessadas pelas desigualdades de gênero, classe e raça. Em geral ocorrem de forma não-remunerada, sendo realizadas em sua maioria por mulheres, em seus lares. As autoras ainda ressaltam que, o tempo, o esforço físico, e a contribuição que o exercício do cuidar para a

manutenção das condições de vida de quem o recebe, interferem na diretamente na produção e reprodução social.

O trabalho de cuidado que é exercido pela família aos idosos ocorre de diferentes formas, incluindo os cuidados para as atividades diárias da vida, o acompanhamento em situações que exigem cuidados de saúde prolongados, até a realização de tarefas domésticas, que se diferenciam do trabalho de cuidado (Gama, 2014; Araújo, 2014), apesar de ambas as atividades se entrelaçarem (Dal Prá; Moser, 2016), (Muller; Moser, 2021, p. 110).

Mioto (2015) ressalta que a política social é fundamental para construir um processo de mediação e regulação das relações que a família estabelece com as instituições públicas, o Estado e a sociedade. E no cenário em que ocorre um acelerado desmantelamento das políticas públicas, como a seguridade social, “evidencia a família como um importante canal para ativação desses mecanismos, especialmente quando envolve a questão dos cuidados aos seus membros dependentes” (Mioto, 2015, p. 700).

Mioto (2015) relembra que o trabalho doméstico teve a sua essência nas categorias de trabalho produtivo e reprodutivo. A autora ainda indica que o processo de separação entre trabalho doméstico e trabalho de cuidado realizado pelas famílias é um progresso, pois esse processo, em tese daria mais visibilidade ao trabalho e, por consequência, traz esta discussão para a cena pública contribuindo na elaboração de políticas públicas, numa tentativa de desfamiliarização.

Federici (2019) ainda cita que o que difere o trabalho doméstico das demais formas de trabalho, é o seu processo sócio-histórico de formação. O trabalho doméstico historicamente é e foi direcionado para as famílias, em específico, naturalizado como atividade para as mulheres, invisibilizando seu caráter enquanto trabalho. Em contrapartida às demandas do capital, Federici (2019, grifo nosso) assinala o **ato revolucionário**, como o ponto de virada em que as mulheres lutam por melhores salários e condições de subsistência, negando qualquer ideia que reforce o cuidado enquanto algo natural do sexo feminino

Hirata (2018) ao analisar o trabalho profissional e doméstico, sob a divisão sexual do trabalho (DST), infere que esta sofre impactos severos a partir da década de 1990. Resultados desses impactos materializaram-se em aumento da precarização do trabalho, cita-se a informalidade. Nesta perspectiva, a autora afirma que,

[...] o desenvolvimento do trabalho doméstico remunerado e do trabalho de cuidado nos últimos anos não se deve apenas, como se diz frequentemente, ao aumento do trabalho remunerado das mulheres e ao envelhecimento notável da população nos países industrializados, mas também é uma consequência da precarização do trabalho e do impacto do desemprego (Hirata, 2018, p. 07).

Hirata (2018), ainda afirma que, para analisar o trabalho de cuidado sob a perspectiva de gênero, deve-se levar em consideração as questões subjetivas e sexuais do trabalho e a sua mercantilização enquanto trabalho não remunerado realizado pelas mulheres. A autora, ao comparar o trabalho de cuidado entre Brasil, Japão e França, aponta para os dados em comum, como o perfil dos/das cuidadores, que são majoritariamente realizados pelas mulheres, de classe baixa (pobre), com as mínimas condições para sua realização e pouca capacitação.

Nesse sentido, identificamos que o trabalho doméstico e/ou de cuidado, mesmo que seja concebido como inerente à reprodução social e entendido como um trabalho abstrato, o que colabora para a sua determinação de valor - na sociedade capitalista o trabalho abstrato tem valor reduzido, por não dar materialidade direta a produtos -, colabora diretamente para a produção social. Este trabalho desprende uma grande carga de trabalho social necessário, mas, para o mercado e o Estado, não possui valor de troca, o que nos remete à sociedade mercantil.

Assim, a discussão e a análise dos processos de trabalho que envolvem o trabalho de cuidado, doméstico, remunerado ou não, devem ser compreendidas a partir da centralidade nas categorias de gênero, classe e étnico-racial, pois, o trabalho funda-se e se estabelece de forma desigual, independente dos níveis de desenvolvimento do

país. As condições sócio-históricas e econômicas do Brasil fundamentam as conformações de realização do trabalho de cuidado e a forma com que o Estado invisibiliza este, e apropria-se por meio das políticas sociais.

Apropriação do trabalho de cuidado familiar por meio das políticas sociais voltadas à pessoa idosa

Nesse sentido, Teixeira (2020) em uma discussão acerca da instauração do Estado de Bem-Estar no século passado, na Europa, cita a integração da política social atual ao assumir a centralidade de suas ações na família. A autora aponta que, desde o Estado de Bem-Estar Social, a família era vista como instituição fundamental para a sociedade, sendo o agente principal na oferta de proteção social aos seus membros, importante ressaltar que esse modelo de política reverberou para muitos países, além dos europeus, na forma de organização e implantação das políticas sociais. Por muito tempo, mesmo a família sendo um dos principais pilares da proteção social, seus esforços eram invisibilizados, pois eram consideradas atividades subalternizadas e geralmente realizada por mulheres. Salientando que, o que rompe com esse modelo é a mudança nas relações de produção e reprodução social, que vão apresentar novas conformações familiares e participação social das famílias em detrimento da responsabilidade com seus membros, “essa separação provocou o estabelecimento de uma visão da família desvinculada do trabalho e das relações econômicas (Mioto, 2015, p. 701-702).

Teixeira (2020) aponta para a contradição que cerca esse processo de envelhecimento longo, que é resultado do massivo investimento do Estado em políticas públicas e no desenvolvimento social. A autora enfatiza que, com o contexto atual, a ofensiva neoliberal em cima das políticas públicas e do desfinanciamento do setor social, estas políticas já supracitadas no tópico anterior, sofrem com o processo de desaparecimento pelo Estado.

Silva e Dal Prá (2014), assim como Teixeira (2020) afirmam que, a postura indiferente do Estado em prover as condições para a manutenção do bem-estar da população, tem por consequência a responsabilização da família em prover os meios que assegurem o bem-estar. Já de acordo com Mito (2008 *apud* Silva; Dal Prá, 2014, p. 106), “por outro lado, com a precarização do trabalho, com os desmontes das políticas sociais e com as crises estruturais do sistema de acumulação e exploração vigente, os núcleos familiares perdem seu caráter protetor”.

Segundo Mito (2015) e Teixeira (2020) é a partir da década de 1960/70, com os movimentos feministas de orientação marxista, que estudaram e analisaram estes processos de invisibilização das atividades realizadas no núcleo familiar e do trabalho da mulher, que emergiram as críticas e reivindicações para o reconhecimento do papel da família no cuidado e na proteção social.

Segundo Bernardo (2018) as legislações existentes que visam ações para os idosos, têm caráter intersetorial, em seus variados níveis. Bernardo (2018), assim como Groisman (2015) apontam que a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (PNSPI), o Estatuto da Pessoa Idosa e a Política Nacional da Pessoa Idosa (PNPI) indicam as ações de proteção vinculadas ao cuidado domiciliar, abdicando do processo de institucionalização. A PNSPI, também é uma política que se presume a responsabilização e centralização da proteção social dos idosos na família. Faleiros (2007, p. 54) reitera que, “[...] recai sobre a família o cuidado dos idosos dependentes, embora a legislação preveja várias alternativas de serviços”.

Portanto, a relação entre família e políticas sociais é marcada pelo incentivo na realização do cuidado no ambiente doméstico, aprofundando as desigualdades de gênero e classe. A precariedade dos serviços ofertados pelo Estado, reitera a perspectiva familista das políticas sociais, ao responsabilizar as famílias pela realização das diversas necessidades que a pessoa idosa apresenta. O Estado desconsidera as mudanças que ocorreram nas famílias e na sociedade no que se refere

às relações internas e com o mercado de trabalho, presumindo ainda a família como uma instituição homogênea (Miotto, 2015).

Desse modo, ainda se verifica que as políticas sociais direcionadas a população idosa, são reduzidas, ofertando políticas focalizadas e voltadas à eliminação da pobreza, como se caracterizam os programas de transferências de renda. Os serviços e benefícios, como previstos nas Políticas e Legislações supracitadas, dispõe de uma gama de ações e proposições que visam satisfazer as condições das pessoas idosas, independentemente das questões econômicas, porém, esses serviços ainda se apresentam de forma focalizada, insuficiente e ineficiente em garantir as condições de dignidade da pessoa idosa e de suas famílias.

Conclusão

Dessa forma, os resultados obtidos por meio da análise das bibliografias e documentos estudados, indicam a massiva responsabilização da família na provisão dos cuidados com os seus membros que possuam ou não algum tipo de dependência. E essa responsabilização tem como centralidade a mulher. As relações estabelecidas no interior das famílias ainda são permeadas por contradições. As condições sociais e econômicas ainda estabelecem os parâmetros para a implantação de qualquer política destinada à população idosa. Além de reforçar, como já destacado, a centralidade na família pelas políticas públicas, principalmente nas mulheres, que são as principais agentes na efetividade das dignidades dos membros familiares. A massiva entrada das mulheres no mercado de trabalho, tem impactado diretamente nessas conformidades em que as relações são estabelecidas pelo núcleo familiar com o Estado.

A precarização dos serviços e do viver a velhice estão diretamente relacionadas às questões de classe, visto que, o envelhecer não depende apenas de uma questão biológica, mas também do acesso à saúde, trabalho, habitação etc.

Destacamos ainda que, a insuficiência de políticas públicas para a população idosa resulta na apropriação pelo Estado do trabalho doméstico e de cuidado das famílias desses idosos, especialmente ao que se refere ao trabalho das mulheres, para além disso, essa relação entre família, trabalho doméstico e de cuidado e política social demarcam as desigualdades de gênero, classe e étnico-racial que permeiam todo este processo.

Referências:

BERNARDO, Maria Helena de Jesus. A produção de cuidados na família e as políticas para o envelhecimento. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, UERJ, v.16, n.42, p.65-80, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/39408/27884>. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n. 2.528, de 19 de outubro de 2006. **Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa**. Brasília, 2006. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528_19_10_2006.html. Acesso em: 27 mar. 2023.

ESCORSIM, Silvana Maria. O envelhecimento no Brasil: aspectos sociais, políticos e demográficos em análise. **Serviço Social & Sociedade** [online], São Paulo, n. 142, p. 427-446, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/KwjLV5fqvw6tWsfWVvczcMn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 abr. 2022.

FALEIROS, Vicente de Paula. Cidadania e direitos da pessoa idosa. **SER Social**, Brasília, UnB, n. 20, p. 35-62, 2009. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12766/11166. Acesso em: 08 abr. 2022.

FEDERICI, Silvia. **O ponto zero da revolução**: trabalho doméstico, reprodução e luta feminista / Silvia Federici; tradução de Coletivo Sycorax — São Paulo: Elefante, 2019. 388 p.

FERREIRA, Álida Rosária Silva; WONG, Laura Rodriguez. Cuidadores informais da população idosa com alguma limitação: estimativas indiretas - Brasil - 2000 a 2015. **SER Social**, Brasília, UnB, n. 21, p. 71–104, 2009. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12736/11138. Acesso em: 08 abr. 2022.

GROISMAN, Daniel. Envelhecimento, direitos sociais e a busca pelo cidadão produtivo. **Argumentum**, Vitória, v. 6, n. 1, p. 64–79, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/6851/5752>. Acesso em: 08 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Agência de notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agenciadenoticias/noticias/20980-numero-de-idosos-cresce-18-em-5-anos-e-ultrapassa-30-milhoes-em-2017>. Acesso em: 27 jul. 2023.

KUCHEMANN, Berlindes Astrid. Envelhecimento populacional, cuidado e cidadania: velhos dilemas e novos desafios. **Sociedade e Estado** [online], Brasília-DF, UnB, v. 27, n.1 , p.165-180, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/wvhWcGgZ6NTbXLpbmkf3ThC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2022.

KUNZLER, Rosilaine Brasil; BULLA, Leonia Capaverde. Idosos brasileiros: o contexto dos direitos sociais e das políticas sociais.

Argumentum, Vitória, v. 6, n. 1, p. 153-159, 2014. Disponível em:

<https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/7477/5757>.

Acesso em: 08 abr. 2022.

MENDONÇA, Jurilza Maria Barros de. **Políticas públicas para**

idosos no Brasil: análise à luz da influência da normativas

internacionais. 2015. 172 f., il. Tese (Doutorado em Política Social) —

Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Política social e trabalho familiar:

questões emergentes no debate contemporâneo. **Serviço Social &**

Sociedade [online], São Paulo, n. 124, p. 699-720, 2015. Disponível

em:

[https://www.scielo.br/j/sssoc/a/hZRJktHwkCWGdSN7TF9NVhR/](https://www.scielo.br/j/sssoc/a/hZRJktHwkCWGdSN7TF9NVhR/?format=pdf&lang=pt)
?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 07 abr. 2022.

MOTTA, A. B. da. As dimensões de gênero e classe social na análise

do envelhecimento. **Cadernos Pagu**, Campinas, n. 13, p. 191-221,

jan. 1999.

MULLER, Eliane Fransieli; MOSER, Liliane. Trabalho de cuidado de idosos, reprodução social e desigualdades de gênero. **Sociedade em**

Debate, Pelotas, v. 27, n. 2, p. 109-122, 2021. Disponível em:

<https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/2874/1785>. Acesso

em: 11 abr. 2022.

OLIVEIRA, Wellington da Silva Oliveira; SILVA, Thaís Bento Lima

da. Centro-dia para idosos: pessoas idosas com dependência e

cuidadores familiares com sobrecarga. **Revista Kairós-Gerontologia**,

São Paulo, PUCSP, v. 23, n. 3, p.71-88, 2020. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/view/51938/3391>

6. Acesso em: 13 abr. 2022.

SILVA, Adriana; DAL PRÁ, Keli Regina. Envelhecimento populacional no Brasil: elementos para pensar o lugar das famílias na proteção dos idosos. **Argumentum**, Vitória, v. 6, n. 1, p. 99-115, 2014. Disponível em: [file:///C:/Users/Edilane%20Bertelli/Downloads/site-seer,+9+-+7382+Silva_Dal+99-115%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Edilane%20Bertelli/Downloads/site-seer,+9+-+7382+Silva_Dal+99-115%20(1).pdf). Acesso em: 08 abr. 2022.

SOCHACZEWSKI, Jacques; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos da Costa; TAVARES, Luzia Helena Galaxe de Lima. Assistência Social e o Benefício de Prestação Continuada para idosos no Rio de Janeiro. **Argumentum**, Vitória, v. 6, n. 1, p. 174-189, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/7490/5759>. Acesso em: 08 abr. 2022.

TEIXEIRA, Solange Maria. Envelhecimento, família e políticas públicas: em cena a organização social do cuidado. **Serviço Social & Sociedade** [online], São Paulo, n. 137, p. 135-154, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/ZGq7Ld9qsYWyrnfxzjLtWZL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 abr. 2022.

TEIXEIRA, Solange Maria. Envelhecimento em contexto de superexploração e contrarreformas. **Serviço Social & Sociedade** [online], São Paulo, n.142, p.447-466, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/ZKybzNjxNnSWSHnL7F6BwXG/?format=pdf&lang=pt022>. Acesso em: 07 abr. 2022.

Masculinidades negras e a Política Nacional de Assistência Social no Brasil: uma relação possível?*

Daniel de Souza Campos
Vanessa Cristina dos Santos Saraiva

Introdução: o que quer o homem negro?

A proposta imbuída neste ensaio resulta de estudos sobre o lugar dos homens negros na política de proteção social brasileira, a partir dos seguintes eixos: relações de gênero, masculinidades negras e Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Para além disso, acreditamos que ser negro, pobre e homem são fatores decisivos que influenciam para o não aparecimento desse sujeito no campo da proteção social brasileira. Como bem definiu Fanon (2008), o homem negro muitas vezes é apenas um objeto no meio de vários outros.

Em novembro de 2024, quanto do cenário apontado por Fanon é atual? Quanto de passado há nesse presente sobre o Brasil, homem negro e inserção na PNAS? Nesse sentido, pensamos ser fundamental destacar que defendemos o entendimento de que qualquer análise da conjuntura brasileira precisa levar em consideração as categorias de raça e classe de forma não dissociada, compreendendo as particularidades históricas da formação do nosso país e seus desdobramentos contemporâneos em nossa dinâmica e organização social, política, econômica e territorial.

Nessa esteira, destacamos o Estado brasileiro como um agente ativo na aniquilação da população negra (Fernandes, 1976; Moura, 2014). Por meio de um Estado apoiado nos interesses das elites nacionais e internacionais, apresenta-se um processo profundo

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.223-240

de negação de reconhecimento do homem, da mulher e da criança negra como sujeitos de direito, que vai da violência estatal e institucional, passa pela ausência de políticas públicas destinadas ao acesso à mínimas condições de vida e trabalho, pelas barreiras de acesso à saúde, educação, moradia etc.; pelo apagamento da história e cultura africana e pela naturalização do negro e negra como indivíduos subordinados, subalternizados e coisificados (Ianni, 1987; Fernandes, 1976).

Moura (2014) ao analisar a conexão entre as relações raciais e capitalistas no Brasil afirma o escravismo como um modo de produção, o que significa apontar a centralidade das relações étnico raciais na formação social brasileira. O autor também sustenta a dialética como um caminho fundamental na compreensão entre a forma e a essência do escravismo no Brasil. As análises de Moura contribuem deveras para a compreensão deste processo dialético que se realiza como modernização com o objetivo da manutenção de estruturas sociais de dominação e desigualdade, tendo o racismo como base de sustentação.

Dessa forma, pensar sobre o lugar dos homens negros nas ações da PNAS significa questionar sobre quem seria o sujeito alvo da assistência social, já que a Política, ao designar os sujeitos que necessitam de atenção, demarca quem são aqueles reconhecidos como vulneráveis e que serão considerados prioritários para os serviços e benefícios.

Todavia, ao preconizar a família como núcleo central na operacionalização da PNAS, atribui-se à mulher-mãe a responsabilidade tradicional do cuidado e do cumprimento dos critérios dos programas sociais existentes. Com base em Campos (2019 e 2020), podemos afirmar que nos Centro de Referência da Assistência Social não há lugares e/ou oferta de ações específicas às demandas de homens para que estes acessem os serviços existentes, assim como a construção de grupos para que os mesmos reflitam sobre suas condições de vulnerabilidade social, saúde e, em especial, a autoria de violência contra suas parceiras.

Sem tratar os homens privilegiados como sujeito de pena, devemos reconhecer que as masculinidades não necessariamente se traduzem em experiências de privilégios. Para apoiar esse argumento é preciso apontar os principais indicadores de vulnerabilidade masculina no Brasil.

Em relação à saúde, os dados disponibilizados pelo SIM referentes aos óbitos masculinos por causas externas, na faixa etária entre 20 e 59 anos, no período de 2010 a 2023, indicam que o município do Rio de Janeiro registrou 21.234 mortes de homens brancos, enquanto o mesmo indicador para os homens negros somou um total de 39.973 mortes. Dito de outra forma, os homens negros morrem em média 54,9% a mais que os homens brancos por causas externas. (DATASUS-SIM, 2023). Por consequência, ao analisarmos a faixa etária entre 60 e 80 anos ou mais, verificamos que os homens brancos morrem 57% a mais que os homens negros. Tal dado é digno de nota, pois reflete o genocídio da população negra, pobre e periférica que é não conseguir atingir a longevidade.

Atualmente, o baixo índice de idosos autodeclarados negros no Brasil, nação de maioria preta e parda, indica essa desigualdade. Somente (7,9%) das pessoas com mais de 60 anos no país são pretas. Pardos representam (35,3%) e brancos (55,1%), de acordo com dados da PNAD (2022).

Em 2023, o Atlas da Violência (IPEA) apontou que entre os negros a taxa de homicídio também é maior que da população em geral: 50, 2 mortes por 100 mil habitantes. O número é quase cinco vezes maior em relação ao grupo de pessoas não negras (11,7 homicídios por 100 mil habitantes).

Um olhar mais atento para os aspectos referidos revela a urgência da construção de espaços na rede de atendimento para a problematização desses temas e sua incorporação na agenda dos serviços como resposta a demandas dos homens negros, a fim de possibilitar a elaboração de propostas inovadoras de prevenção das mortes, atenção à saúde, cuidado e na proteção social dos homens negros.

A construção social das masculinidades: algumas aproximações

A masculinidade, em específico, situada no âmbito do gênero, se relaciona a um conjunto de atributos, valores e condutas que estrutura a identidade de ser homem, a qual varia ao longo do tempo e, especificamente, entre as classes e os segmentos sociais (Connell, 2007; Gomes, 2008; Oliveira, 2004). Para Connell (1995), nesse sentido, a masculinidade não é um estado, mas ao se relacionar às práticas, ela é uma posição e seus efeitos dentro das relações de gênero. Assim, mais do que definir masculinidade como um objeto, uma característica, um comportamento, uma normal, é preciso:

Focalizar no processo e relacionamento através do qual homens e mulheres conduzem suas vidas baseadas no gênero. Masculinidade é simultaneamente um lugar nas relações de gênero, a prática através da qual homens e mulheres comprometem-se com este lugar no gênero e os efeitos destas práticas nas experiências corporificadas, na personalidade e na cultura (Connell, 1995, p. 71).

Ainda que em cada sociedade possa haver um modelo hegemônico de masculinidade, esse conceito deve ser entendido no plural. Em outras palavras, é importante que se leve em conta diferentes masculinidades. Nesse contexto, Connell (1995) propõe pensar quatro práticas envolvidas na construção da masculinidade ocidental: hegemônica, subordinada, cúmplice e marginalizada.

A concepção de masculinidades hegemônica de Connell (2001, 2007, 2010) se ancora no conceito de hegemonia de Gramsci. A hegemonia se refere à dinâmica sociocultural por meio da qual um grupo mantém liderança sobre outros. Segundo a autora, a masculinidade hegemônica: I) define-se como base na configuração de práticas genéricas que expressam padrões aceitos para que sejam asseguradas a posição dominante de homens e subordinação de mulheres; II) não se refere necessariamente a pessoas mais poderosas, mas a um tipo de masculinidade tida como exemplar; III) expressa ideais, fantasias e desejos que fornecem modelos de relações com as

mulheres e soluções para os problemas de gênero e, sobretudo, naturalizam as diferenças e as hierarquias de gênero; IV)reflete uma posição sempre disputável nas relações de gênero; V) não é um modelo fixo e, VI) não pode ser vista isoladamente, mas como aspecto de uma estrutura maior.

Ainda segundo Connell, a masculinidade hegemônica significa uma posição de autoridade cultural, liderança e dominação, mas não é totalmente dominante, uma vez que outras formas de masculinidade persistem ao lado dela. E é hegemônica não exatamente em relação a outras masculinidades, mas em relação à ordem de gênero como um todo. Contudo, não se trata de um modelo fixo e permanente ao longo da história. Como aspecto de uma estrutura social mais ampla, a masculinidade hegemônica não pode ser compreendida isolada de outros marcadores da diferença como classe, cor/raça, idade, orientação sexual, entre outros.

Dessa maneira, a masculinidade hegemônica remete a uma posição de distinção cultural e social para os homens, mas não necessariamente universal, uma vez que outras formas de ser homem são produzidas em função desse modelo. Ou seja, especificamente, sem a definição das masculinidades subordinadas, a definição de masculinidade hegemônica permanece incompleta (Cecchetto, 2004). Outro aspecto dessa masculinidade hegemônica, além de sua conexão com a dominação, é ser heterossexual. Entretanto, como lembra Cecchetto (2004), alguns heterossexuais são excluídos do *status* de legitimidade a partir da posição que ocupam na estrutura social e econômica.

Dessa maneira, homens pobres, negros ou homossexuais, em consonância com a dimensão de gênero, ocupam posições sociais subalternas e, portanto, distantes do ideal do modelo de masculinidade hegemônica de homens de classe média, brancos e, sobretudo, heterossexuais (Connell, 1995). Nesse sentido, a força do estereótipo está exatamente no fato de se legitimar, pela maior capacidade de persuasão do grupo hegemônico que se impõe, transformando sua ideologia em verdade universal. Deste modo,

representações da masculinidade negra como perigosa, são repetidas cotidianamente nos meios de comunicação, em especial, nos noticiários policiais e telenovelas (Souza, 2013).

No entanto, como destaca Vigoya (2018), não podemos ignorar a profunda cumplicidade que os homens compartilham no modelo hegemônico de masculinidade e o interesse que eles podem encontrar em apoiá-los, mesmo quando seus comportamentos individuais se distanciam parcialmente dele.

Nesse contexto, sob a influência de determinados modelos de masculinidades que, dentre outros aspectos, valorizam a dominação e a invencibilidade masculinas, os homens podem expor-se mais a riscos, como quando submetem outros à sua dominação ou reduzem seu autocuidado, comprometendo não só sua saúde como a dos demais, o que tem levado a mortes prematuras.

Assim, a história da origem dos estudos de gênero está ligada aos posicionamentos críticos da explicação do lugar da mulher na sociedade. Nesse contexto, a discussão sobre gênero se reflete nas dinâmicas sociais por meio das quais as identidades de gênero são socialmente construídas e, nesse processo de socialização, a família, a circunvizinhança, a escola, o credo religioso etc. atuam naturalizando certos pressupostos estereotipados. Os arcabouços de gênero que se constroem socialmente, tanto na infância como na adolescência, meninos e meninas vão absorvê-los como se fossem próprios. Portanto, esses construtos ao longo da vida social vão orientar a sexualidade, os manejos dos afetos, a adequação do vestuário e da cor, a escolha da profissão e a divisão sexual do trabalho. Homens e mulheres vão paulatinamente construindo a sua identidade social e de que maneira mostrar-se-ão na organização social da vida privada e pública (Scott, 1990; Gomes, 2008).

Trabalhar com a perspectiva de gênero possibilita que se considerem as condições que caracterizam as construções sociais acerca dos sexos, se configurando como uma forma mais abrangente e crítica de abordar as relações entre homem e mulher, entre homens e entre mulheres (Gomes, 2008). Essa compreensão implica que os

gêneros são atributos socialmente construídos em função de cada cultura; os modelos de gênero se constroem numa perspectiva relacional, de modo que a concepção de masculino se desenvolve a partir da de feminino e vice-versa; e o âmbito de gênero é o primeiro campo em que o poder se articula nas relações humanas (Scott, 1990).

Na contemporaneidade reivindicam-se a inclusão da categoria gênero, assim como raça, classe, etnia, idades e orientação sexual, na análise dos fenômenos sociais, com o objetivo de retirar da invisibilidade as diferenças existentes entre os seres humanos que, por vezes, encobrem discriminações. Trata-se, portanto, de problematizar as discriminações e os preconceitos associados ao gênero, no sentido de garantir a equidade como princípio para o exercício da cidadania.

Nesse sentido, falar sobre as experiências de participação dos homens negros nas políticas sociais é romper, antes de tudo, com às concepções hegemônicas do que é ser homem, isto é, ter um emprego, uma fonte de renda que garanta o seu sustento e da sua família. Ou seja, ser o provedor acima de tudo. Em um mundo orientado pela lógica do consumo, regido pelo desejo socialmente expandido pela aquisição, essa “obrigação” masculina de trabalhar ou ganhar dinheiro torna-se fundamental para a formação de sua identidade social.

Seidler (1991), ao abordar os sistemas de hierarquia entre razão e emoção destaca que, a construção da subjetividade masculina, a partir da sua identificação com a racionalidade, se encontra corporificada, principalmente, na esfera pública, na qual os homens são chamados a assumir atitudes de independência e autossuficiência, que trazem como consequência o afastamento das necessidades efetivas em nome da razão. Ancorados no pensamento desse autor, entendemos que a tentativa de ser este homem competitivo, racional, ambicioso, forte, viril e independente, frequentemente significa, no mínimo, mascarar sua vulnerabilidade social.

Assim, propor a incorporação de uma perspectiva sobre o masculino nas ações dos serviços da rede socioassistencial, dentre outros aspectos, buscar a singularidade masculina é evidenciar outras

identidades masculinas, para que se possa buscar uma proteção social para ele voltada.

Nos anos 70 do século passado, surgiram, nos Estados Unidos da América, os primeiros estudos sobre a temática saúde do homem. Esses estudos foram poucos divulgados talvez porque representavam certas interseções: as desvantagens dos homens nos perfis de morbimortalidade em relação às mulheres e o fato de eles deterem mais poder do que elas em todas as classes sociais (Gomes, 2008).

De fato, parte da produção acadêmica sobre os processos de morbimortalidade em populações masculinas baseia-se nos referenciais conceituais de Connell (1995) e Kimmel (1992), que defendem que a masculinidade hegemônica gera comportamentos danosos à saúde, fazendo emergir fatores de risco importantes para o adoecimento.

No entanto, Oliveira (2004) ao refletir sobre essas produções apresenta uma importante crítica. O autor alega que:

Boa parte da literatura sobre masculinidade nos anos 70, através da inusitada (re)apropriação da ideia de fragilidade, abusou da argumentação em prol dessa nova transfiguração em que o homem se revela supostamente tão ou mais frágil do que a mulher. A ideia de uma masculinidade despontou como um verdadeiro achado para alguns autores que buscavam, naquele instante, elucidar a condição masculina (Oliveira, 2004, p. 146).

Convém destacar que mesmo nos trabalhos mais recentes, essa tendência estabelece, ainda hoje, um ponto de vista recorrente para aqueles que discutem o tema, tal como apontado criticamente por Oliveira (2004). Entretanto, segundo Medrado e Lyra (2014) ainda existe uma resistência em perceber que os homens não estão sempre na condição de dominadores, nas relações sociais generificadas e, mais ainda, que as relações de poder são jogos e não estados de dominação o podem inviabilizar a percepção de caminhos de transformação, reafirmando a divisão cristalizada de vítima e algoz.

Movimentos sociais como o feminista negro e LGBT foram os grandes impulsionadores – e ainda são – dos debates sobre a masculinidade, através de suas agendas políticas e da denúncia as desigualdades e violências a que esses coletivos estão submetidos (Nascimento, 2011).

Para Nascimento (2011), embora a dinâmica social tenha avançado nas discussões sobre relações de gênero a partir das reivindicações sociais desses movimentos e de seus desdobramentos em políticas públicas, ainda persistem relações pautadas na desigualdade e na hierarquia entre homens e mulheres e entre os próprios homens em todas as estratificações sociais.

Com o objetivo de dar conta dessa complexidade, a partir dos anos 1990, a discussão acerca da saúde do homem passou a incorporar, dentre outros aspectos, questões de gênero relacionadas a conexão saúde e doença no campo das masculinidades. No Brasil, a publicação especial do periódico *Ciência & Saúde Coletiva* de 2005 pode ser tomado como expoente dessa produção, já que destacava a necessidade de se aprofundar as relações entre ideologias hegemônicas de masculinidade e processo saúde-doença, para que a saúde de homens e mulheres fossem providas (Gomes et al., 2005)

Nesse contexto, outro marco importante foi o lançamento da Política Nacional de Atenção Integral a Saúde do Homem (PNAISH) (BRASIL, 2009). A PNAISH tem como objetivo geral promover a melhoria das condições de saúde da população masculina do Brasil, contribuindo, de modo efetivo, para a redução da morbidade e mortalidade através do enfrentamento racional dos fatores de risco e mediante a facilitação ao acesso, às ações e aos serviços de assistência integral à saúde. Seus objetivos específicos são organizar, implantar, qualificar e humanizar, em todo território brasileiro, a atenção integral a saúde do homem, dentro dos princípios que regem o Sistema Único de Saúde; estimular a implantação e implementação da assistência em saúde sexual e reprodutiva, no âmbito da atenção integral à saúde.

Para viabilizar o projeto de criação da PNAISH, em 2007, o Departamento de Ações Programáticas Estratégicas (DAPEs), da

Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), do Ministério da Saúde (MS), cria e estrutura a Área Técnica de Saúde do Homem (ATSH), posteriormente renomeada, em 2013, como Coordenação Nacional de Saúde do Homem (CNSH).

Com a instituição formal da PNAISH, o Brasil passou a ser o primeiro país das Américas com uma política destinada à saúde do homem e o segundo no mundo, após a Irlanda ter formulado a sua própria política, em 2008, que passam a ser sujeitos de foco de ações em saúde junto com grupos específicos mais antigos, a saber, adolescentes, mulheres, idosos, indivíduos institucionalizados, pessoas com deficiência etc. (Carrara; Russo; Faro, 2009).

Para atingir o seu objetivo geral, a PNAISH é desenvolvida a partir de cinco eixos temáticos: acesso e acolhimento; saúde sexual e saúde reprodutiva; paternidade e cuidado; doenças prevalentes na população masculina e prevenção de acidentes e violências (BRASIL, 2009).

Contudo, estudos de Knauth, Couto e Figueredo (2012) apontavam que, em alguns serviços da atenção básica, a implantação dessa política era traduzida por ações pontuais e geralmente voltadas para a dimensão assistencial, com pouca articulação com a política em questão. Segundo Leal, Figueiredo e Nogueira (2012), o não reconhecimento da diversidade de homens, por parte de gestores e profissionais de saúde, dificultava o planejamento de ações para implementar essa política, – mesmo passados dez anos de sua promulgação.

Em pesquisa mais recente Moreira, Gomes e Ribeiro (2016, p. 08), defendem que há uma novidade no cenário da atenção à saúde, tão reconhecido pela máxima de que “*o homem não vem ou que o homem não cuida da saúde*”, que diz respeito à indução para enfrentar essa ausência. Indução essa que é plural e sinérgica, destacada pela elaboração e promulgação da PNAISH no ano de 2009.

Junto a essa discussão, partilhamos da ideia de que os homens, mesmo apresentando condições adversas de vulnerabilidade social, não são considerados público-alvo das ações da assistência social.

Nesse contexto, Connell, (2016, p. 98) faz um importante questionamento: “*eles [os homens] estão dispostos a abrir as portas?*”. Visto que, de acordo com a autora, as masculinidades são também lugares de privilégios que fazem com que a maioria dos homens recebem dividendos patriarcais.

Considerando o questionamento levantado pela autora, acrescentamos as seguintes indagações: as instituições da assistência social estão dispostas a envolverem os homens nas ações da proteção social? qual tem sido o lugar dos homens no sistema de proteção social via Estado? Nesse contexto, não podemos deixar de racializar o debate. A racialidade será aqui compreendida como a noção relacional proposta por Carneiro (2005). Ela corresponde a uma dimensão social, que emerge da interação de grupos racialmente demarcados sob os quais pesam concepções histórica e culturalmente construídas acerca da diversidade humana. Logo, identificamos que ser branco e ser negro são polaridades que encerram, respectivamente, valores culturais, privilégios e prejuízos decorrentes do pertencimento a cada um dos polos das racialidades.

Para bell hooks, posicionamentos radicais que localizam homens negros, pobres e pouco-escolarizados no mesmo lugar que homens brancos de classe média e ricos, definindo-os do mesmo modo como os “inimigos”, os “opressores” e os “misóginos” silenciam sobre o lugar social quase similar que suas defensoras ocupam, muitas vezes, ao lado dos segundos (hooks, 2019 p. 69).

De tal modo, podemos argumentar que é a marcação de raça que garantirá aos homens brancos seguridade social, pois estes tiveram emprego formal, e a marcação da classe irá mantê-los como patrões. No pensamento de bell hooks (2019), identificamos que as representações da imagem do homem negro como preguiçoso e vagabundo ganharam força no século XIX e no começo do XX. Segundo a autora, os homens negros eram frequentemente retratados como figuras caricatas interessadas apenas em beber e se divertir. Tais estereótipos são uma forma eficiente de os brancos racistas apagarem

da consciência pública a importância do trabalho do homem negro. Estereótipos evocados ainda hoje.

Campos (2018) elenca quatro marcadores fundamentais que ajudam a compreender a performatividade da masculinidade negra. O primeiro é a narrativa do medo. Como mencionado anteriormente, o corpo negro foi e é classificado como uma ameaça. Ele pode matar, logo pode ser encarcerado, linchado ou despedaçado. O segundo diz respeito ao mundo do trabalho. O corpo do homem negro ainda está submetido à exaustão, a um cansaço físico e existencial. Segundo o autor, homens negros podem receber salários até 50% menores do que homens brancos, ainda que tendo as mesmas qualificações e experiência. O terceiro é a narrativa da sexualidade. O homem negro, através dessa concepção, não tem sexualidade, tem sexo. Não tem erotismo, tem coito. Não tem preferências e interesses tem disponibilidade insaciável para tudo e todos:

É como se existisse um lugar possível de ser habitado pelo homem negro numa sociedade racista e ele receber assim o tão desejado reconhecimento de sua existência, mesmo que graças ao interesse do outro em sua (des) humanidade. Ele goza (ao menos tenta) e faz gozar (ao menos promete) ainda que no restante da vida social permaneça na subalternidade. É um tipo de relação delirante entre o que consome o corpo e o que se deixa consumir para experimentar pífios momentos de aparente soberania. O homem negro quando tratado apenas como um pênis, e o pênis como coisa, é objeto de uma reificação grosseira e um ato de desumanização. E o homem que se disponibiliza a ser essa reificação dos outros caminha para uma solidão inevitável porque em algum momento não será mais objeto de interesse desse outro (Campos, 2018, p. 416).

Por fim, o quarto marcador apresentado pelo autor diz respeito a saúde mental do homem negro. A insegurança e a instabilidade emocional que tem se instalado nas interpretações das masculinidades negras. O suicídio, o abuso de álcool e drogas, a não verbalização dos sentimentos, o não lugar para a angústia, o conflito da paternidade, são alguns exemplos de seus dramas silenciados.

Concordamos com Custódio (2019), que esses controles representacionais, apesar das multiplicidades e subjetividades de

homens negros em constante negociação diante das violências impetradas pelo seu lugar de sujeito e estrutura, mantêm uma servilidade relacional.

Assim, reconhecemos que a (in)visibilidade da precarização socioeconômica dos homens negros tem como reflexo a legitimação e permanência de uma sociedade cisheteropatriarcal que atribui às mulheres o lugar da vida privada, da vida reprodutiva e que se traduz numa produção acadêmica em que falar de proteção social ainda é sinônimo de mulher. Paralelamente, não há como negar que as desigualdades sociais na vida das mulheres são uma constante histórica, mas postulamos que é necessário trabalhar com os homens negros ou conseguir trabalhar adotando o aspecto relacional.

A análise das perspectivas apresentadas acerca das vulnerabilidades sociais masculinas apresenta-se como uma discussão necessária, sobretudo quando pensamos a experiência vivida pelos homens negros, mas em momento algum tem o propósito de rejeitar os privilégios patriarcais (social, cultural, econômico, sexual, político etc.) presentes na estrutura social.

Conclusões

Os questionamentos aqui levantados são pontos de partida para alavancar o debate sobre homens e masculinidades negras nas ações dos serviços da rede socioassistencial. Essa reflexão vem ao encontro da discussão que envolve o entrelaçamento das categorias homens, masculinidades e ações da proteção social básica no acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa.

Nessa direção, perceber os homens como sujeitos de direitos, e não somente como sujeitos de privilégios (de gênero), não implica o desconhecimento e a negação das assimetrias entre homens e mulheres no contexto social atual, mas apostar na pluralidade das masculinidades, na promoção da equidade e igualdade de gênero e na direção de um mundo mais justo e democrático.

Para trazer à tona esse objeto de pesquisa, é indispensável colocar na ordem do dia a análise crítica das ações de acompanhamentos dos homens negros nos serviços da rede socioassistencial, em volta do qual se articulam os significados sociais da masculinidade e da feminilidade que influenciam diretamente quem serão os sujeitos atendidos pelas ações socioassistenciais.

Corroborando com nossa incursão analítica, é interessante apontar o estudo realizado por Gasparotto e Grossi (2017) quando ressaltam que as produções existentes acerca da proteção social se dedicam a uma discussão bastante ampla do conceito, havendo poucas pesquisas que se destinam a investigar a proteção social a ser alicerçada pela assistência social, e, em especial, as seguranças sociais a serem por ela garantidas. Ademais, para os autores, as discussões que vêm sendo efetivadas a respeito das questões de gênero presentes no âmbito da Assistência Social têm priorizado o debate acerca da centralidade da mulher em relação aos programas de transferência condicionada de renda em nível nacional.

A perspectiva de gênero possibilita uma maior visibilidade às condições sociais em que os sexos são construídos, configurando-se como uma forma mais abrangente de se abordar as relações entre homens e mulheres. Desse modo, fazer uma discussão na perspectiva de gênero no campo das ações dos homens negros com a titularidade de benefícios socioassistenciais aqui é válido por considerarmos relevante lançar um olhar de gênero sobre as ações cotidianas da proteção social, compreendendo que os marcadores de gênero e raça, os modos de construção social de homens e mulheres importam para a oferta de serviços e promoção de ações de proteção social que considerem as demandas singulares da população masculina negra.

Referências

BRASIL. Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem.
Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações

Programáticas e Estratégicas Brasília (DF): Ministério da Saúde; 2009.

CAMPOS, A. de O. Masculinidades negras, subjetividades e suas (des)humanidades. In: **Interfaces do Genocídio no Brasil: raça, gênero e classe.** (orgs.) Marisa Feffermann, Suzana Kalckmann, Deivison Faustino (Nkosi), Dennis de Oliveira, Maria Glória Calado, Luis Eduardo Batista e Raiani Cheregatto. São Paulo: Instituto de Saúde, p. 409-422, 2018.

CAMPOS, D.S. **O não lugar dos homens nas ações do Programa Bolsa Família: experiências de beneficiários e profissionais do município do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, 2020, 241p. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

CARNEIRO, A.S. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser.** Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARRARA, S.; RUSSO, J.A.; FARO, L. A política de atenção à saúde do homem no Brasil: os paradoxos da medicalização do corpo masculino. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 659-678, 2009.

CECCHETTO, F.R. **Violência e estilos de masculinidade. Violência, Cultura e Poder.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
CONNELL, R. **Gênero em termos reais.** Trad. de Marília Moschovich. São Paulo: Versos, 2016.

CONNELL, R. Lives of the businessmen. Reflections on life history method and contemporary hegemonic masculinity. **Österreichische Zeitschrift für Soziologie**, v. 35, n. 2, p. 54-71, 2010.

CONNELL, R. **Southern Theory: The Global Dynamics of Knowledge in Social Science**, 2007.

CONNELL, R. **Gênero em termos reais**. Trad. de Marília Moschovich. São Paulo: Versos, 1995.

CUSTÓDIO, T.A. Per-vertido Homem Negro: reflexões sobre masculinidades negras a partir de categorias de sujeição. *In*.: **Diálogos Contemporâneos sobre Homens Negros e Masculinidades** (Org.) RESTIER, H.; SOUZA, R.M.S – São Paulo: Ciclo Contínuo Editorial, 2019.

DATASUS. **Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)**. Óbitos de homens negros. Brasil, 2023.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

GASPAROTTO, G.P.; GROSSI, P.K. A perspectiva de gênero na política de assistência social: um debate necessário. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, Ano XX, n.38, p. 207-226, 2017.

GOMES, R. **Sexualidade masculina, gênero e saúde**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2008.

GOMES, R. et al. Organização processamento, análise e interpretação de dados e desafios da triangulação. *In*: MINAYO, M.C.S.; ASSIS, S.G.; SOUZA, E.R. (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos**: Abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

hooks, b. **Olhares negros**: raça e representação. Tradução de Stephanie Borges. São Paulo: Elefante, 2019.

IANNI, O. **Raça e Classes Sociais no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada**. Notas técnicas 3. ed. Rio de Janeiro, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência**, 2023.

KNAUTH, D.R.; COUTO, M.T.; FIGUEIREDO, W. dos S. A visão dos profissionais sobre a presença e as demandas dos homens nos serviços de saúde: perspectivas para a análise da implantação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.17, n. 10, p. 2617-2626, out. 2012.

KIMMEL, M. **La producción teórica sobre la masculinidade**: nuevos aportes. Isis Internacional – Ediciones de las Mujeres, p. 129-138, 1992.

LEAL, A.F.; FIGUEIREDO, W. dos S.; NOGUEIRA, G.S. O percurso da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde dos Homens (PNAISH), desde a sua formulação até sua implementação nos serviços públicos locais de atenção à saúde. **Ciência & saúde coletiva**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 10, p. 2607-2616. 2012.

MEDRADO, B.; LYRA, J. Princípios ou simplesmente pontos de partida fundamentais para uma leitura feminista de gênero sobre os homens e as masculinidades. *In.*: **Feminismo e masculinidades**: novos caminhos para enfrentar a violência contra a mulher. (Org.) Eva Alterman Blay. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, p. 55-76. 2014.

MOREIRA, M.C.N.; GOMES, R.; RIBEIRO, C.R. E agora o homem vem?! Estratégias de atenção à saúde dos homens. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 4, 2016.

MOURA, C. **Dialética radical do Brasil negro**. 2. ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2014.

NASCIMENTO, M.A.F do. **Improváveis relações: produção de sentidos sobre o masculino no contexto de amizade entre homens homo e heterossexuais**. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social, 2011.

OLIVEIRA, P. P. **A construção social da masculinidade**. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: Editora UFMG/ IUPERJ, 2004.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Cadernos SOS Mulher**, Recife, 1990.

Seidler VJ 1991. **Recreating sexual politics**: men, feminism and politics. Routledge, Londres-Nova York.

SOUZA, R.R. Falomaquia: Homens negros e brancos e a luta pelo prestígio da masculinidade em uma sociedade do Ocidente. **Revista Antropolítica**, n. 34, p. 35-52, 2013.

VIGOYA, M.V. **As cores da masculinidade**: experiências interseccionais e práticas de poder na Nossa América. Trad. Alysson de Andrade Perez. Rio de Janeiro: Papéis Selvagens, 2018.

Uma perspectiva feminista e interseccional sobre as mulheres em situação de rua*

Ida Motta

Introdução – Mulheres em situação de rua: segmento populacional invisibilizado

14 de junho... Está chovendo. Eu não posso ir catar papel. O dia que chove eu sou mendiga. Já ando mesmo trapuda e suja. Já uso uniforme dos indigentes. E hoje é sábado. Os favelados são considerados mendigos. Vou aproveitar a deixa. A Vera não vai sair comigo porque está chovendo. [...] Ajeitei um guarda-chuva velho que achei no lixo e saí. Fui no Frigorífico, ganhei uns ossos. Já serve. Faço uma sopa. Já que a barriga não fica vazia, tentei viver com ar. Comecei desmaiar. Então resolvi trabalhar porque não quero desistir da vida (Jesus, 1960, p. 55).

Falamos de um contingente da população que ocupa qual lugar em nossa sociedade tão desigual? Vivemos em uma sociedade em que a população em situação de rua (PSR) é reconhecida ou invisibilizada? E o segmento – mulheres em situação de rua –, como são tratadas?

Na verdade, é uma população que vive à margem da sociedade, logo, é ser parte dela, mas fora do corpo principal desta sociedade. Referimo-nos à “margem” e ao “centro” de bell hooks (1989) que se alude à lembrança de quando residia em Kentucky, que tinha trilhos de trem que demarcavam a sua marginalidade, de estar de fora da cidade, pois, através daqueles trilhos, chegava ao centro da cidade, onde ela só poderia ter acesso àquele espaço por ser doméstica, criada ou prostitua, visto que sempre precisava retornar à margem.

No presente capítulo trazemos contribuições do estudo¹ que desenvolvemos sobre mulheres – cisgêneras e transgêneras – em

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.241-262

situação de rua, a partir de uma perspectiva interseccional. Nossa compreensão é de que o arcabouço do feminismo negro nos permitiu entender que gênero, raça, classe e territorialidade atravessam o cotidiano dessas mulheres, demandando que toda ação pública voltada para as mulheres em situação de rua necessita atender às especificidades que elas possuem – são mulheres, negras, pobres que se aquilombam, buscando formas de sobrevivência ante as violações e violências do cotidiano das ruas, onde as políticas sociais não alcançam.

Entendemos que as marcas das mulheres em situação de rua vêm de longa data, haja vista as questões interseccionais de gênero, raça e classe que se aprofundam nesse processo. São mulheres, negras e pobres. Algumas com histórico de gerações na rua, sendo que a maior parte nunca ocupou postos de trabalho oficiais, encontrando-se na informalidade e nos serviços domésticos, e, ainda, algumas tiveram na prostituição a única forma de sustento.

Dessa forma, trazemos alguns elementos da história brasileira articulada ao movimento negro brasileiro e ao feminismo negro, além da abordagem da perspectiva interseccional nas análises desenvolvidas por escritoras negras brasileiras. Como também, o entendimento da interseccionalidade como uma instrumentalidade teórico-metodológica e a cunhagem do conceito por Kimberlé Creshaw (2002).

Mulheres em situação de rua trazem um caldo cultural das mulheres brasileiras, de uma sociedade colonialista e imperialista, visto que a nossa trajetória tem um marco no tempo desse percurso, em que foram delineados os papéis sociais da mulher dentro da formação de uma sociedade patriarcal. Por isso a importância de resgatar essa história, de forma a garantir que essas mulheres saiam da invisibilidade: por serem mulheres, por serem negras, por serem pobres.

¹ Tese do Curso de Doutorado em Política Social (UFF) defendida publicamente e aprovada em março de 2024, intitulada “Mulheres em situação de rua: um retrato das ruas de Niterói – RJ”.

A perspectiva interseccional e o contexto brasileiro

Partimos da premissa de que para estudar o segmento populacional - mulheres em situação de rua - é essencial trabalharmos com o referencial teórico do feminismo negro, pois procede entender que estamos nos reportando à história do movimento de pessoas negras e, conseqüentemente, de um povo massacrado e miserabilizado historicamente. Especificamente em relação ao Brasil, não podemos perder a referência da história do povo negro brasileiro, entendendo as conseqüências geradas principalmente nessa população negra a partir da passagem de um modelo de sociedade baseado na escravidão (período colonial) para uma sociedade capitalista (Gonzalez; Hasenbalg, 2022).

Trazemos elementos dessa história do povo negro brasileiro para entender o contexto histórico/social do nosso país, anterior ao que se cunhou o conceito de interseccionalidade, a partir dos resgates dos debates teóricos e do fortalecimento dessa história que precederam a expressão da interseccionalidade cunhada por Crenshaw (2002). Este apagamento histórico que propiciou a “cunhagem” da interseccionalidade é evidenciado por Collins e Bilge (2015), pois “Um sem-número de especialistas contemporâneos ignora ou não tem consciência desse período, pressupondo que a interseccionalidade não existia antes do fim da década de 1980 e do início da década de 1990”, quando foi nomeado o conceito. De acordo com Collins e Bilge (2015) “O trabalho de Crenshaw é vital”, contudo, as autoras discordam “da visão de que a interseccionalidade começou a partir do momento em que foi nomeada”. Comungam que “A escolha desse ponto de origem específico apaga o período anterior, quando houve uma forte sinergia entre a investigação crítica da interseccionalidade e a práxis crítica, e facilita a reformulação da interseccionalidade como apenas mais um campo acadêmico” (Collins e Bilge, 2015, p. 90).

As principais ideias da interseccionalidade – “a desigualdade social, relações de poder interseccionais, o contexto social, a relacionalidade, a justiça social e a complexidade” – evidenciadas por

Collins e Bilge (2021, p. 45) foram construídas a partir dos movimentos sociais e das lutas travadas nos diferentes contextos históricos e desafios encontrados, como o colonialismo, o racismo, o militarismo, o capitalismo.

Ao resgatarmos a análise sobre a história da população negra no Brasil e a divisão racial do espaço, entendemos as desigualdades estruturais presentes até os tempos de hoje. Nesse contexto, podemos afirmar que o lugar imposto à população negra é “Da senzala às favelas, cortiços, porões, invasões, alagados e conjuntos habitacionais (cujos modelos são os guetos dos países desenvolvidos)”, de acordo Gonzalez e Hasenbalg (2022, p. 22). Ainda, por extensão – os prédios abandonados ou as ruas das cidades –, lugares e espaços que se tornaram moradias das pessoas em situação de rua.

A população negra é sujeita a todas as formas de violação e de violência. Para além do caráter racista, há a repressão policial, como forma de desqualificação diuturna, seja por meio das incursões policiais no cotidiano das favelas, seja nas revistas vexatórias dos negros ou nas remoções arbitrárias da população que faz da rua sua moradia e lugar de sustento. Sob um discurso dominante da ordem e segurança, o aparelho repressivo funciona como forma de impedir o processo de organização e unidade dessa população dominada (Gonzalez; Hasenbalg, 2022). É importante pensarmos na identificação social e simbólica do negro na estrutura social do Brasil, evidenciada na análise sobre a relação entre a sociedade capitalista e a população negra: “em termos de capitalismo monopolista, é que vai constituir a massa marginal crescente; em termos de capitalismo industrial competitivo [...], ela se configura como exército industrial de reserva” (Gonzalez, 2020, p. 187).

País onde há um dos perpetuados mitos sobre as relações raciais – a existência de uma democracia racial. Tal mito tem como base a premissa de que nosso país possui uma mistura de diferentes raças, produzindo uma mestiçagem que abortaria qualquer nível de preconceito racial. No processo da desmistificação, Gonzalez (2020) aponta Gilberto Freyre como principal articulador do mito da

democracia racial em nosso país por causa de sua teoria do lusopatropicalismo, na qual, segundo Gonzalez (2020), Freyre afirmava que “os portugueses foram superiores aos demais europeus em suas relações com os povos colonizados porque não eram racistas [...] o que Freyre não leva em conta é que a miscigenação se deu às custas da violentação da mulher negra” (Gonzalez, 2020, p. 50 Apud Freyre, 1961).

Esse fato também é sinalizado por Carneiro (1995, p. 546), “o estupro colonial da mulher negra pelo homem branco no passado e a miscigenação daí decorrente criaram as bases para a fundação do mito da cordialidade e democracia racial brasileira”. Carneiro (2011) traz importantes reflexões sobre a figura da mulher negra como um objeto ao ressaltar o mito da democracia racial latino-americano, entre outras discussões sobre a perspectiva de gênero. Mulher negra que faz parte de um contingente que trabalhou duro, durante séculos, nas mais diferenciadas atividades que vão desde a escravidão, passando pelas lavouras, nas ruas, inclusive como prostitutas: “fazemos parte de um contingente de mulheres com identidade de objeto. Ontem, a serviço de frágeis sinhozinhos e de senhores de engenho tarados” (Carneiro, 2011, n.p.). Reiterando que “o discurso que molda as relações sociais é o mito da democracia racial. Sua construção e permanência até os dias atuais evidencia, por si, sua função estratégica, sobretudo como apaziguador das tensões étnico-raciais” (Carneiro, 2023, p. 50). De fato, o mito da democracia racial encobre algo para além do que mostra, desempenhando uma violência simbólica diferenciada sobre a mulher negra (Gonzalez, 1984; Carneiro, 2011).

Outra reflexão importante sobre as mulheres negras se dá a partir do papel dessas mulheres desde o Brasil colônia, enquanto “mães pretas”, responsáveis por amamentar e criar os filhos dos senhores, pois “nessa hora a gente é vista como figura boa e vira gente” (Gonzalez, 2020, p. 87). Mulheres responsáveis pela construção da história de um país que nega e inviabiliza a importância dessas mulheres. Ademais, ao refletirmos sobre as mães pretas que estão nas ruas, torna-se ainda mais grave, uma vez que as mulheres

em situação de rua apresentam uma história marcada não só por perdas, mas também por preconceitos por serem mulheres negras, em situação de rua, rotuladas como usuárias de drogas, a maioria julgada incapaz de cuidar de seus filhos recém-nascidos, outras consideradas ‘mulheres da vida’, entre outros preconceitos. Trazem muitas marcas – marcas de um povo escravizado por séculos, sendo objetificadas e não sujeitas da sua história.

Em um cenário histórico em que as mulheres negras sempre estiveram em um lugar específico, como Nascimento (2022, p. 58) também pondera: “Se a mulher negra hoje permanece ocupando empregos similares aos que ocupava na sociedade colonial, isso se deve tanto ao fato de ela ser uma mulher da raça negra quanto a terem sido escravos seus antepassados”. O trabalho da mulher preta sempre foi negligenciado, e no caso das mulheres em situação de rua, extremamente desqualificado, como catadoras de lixo e de materiais reciclados nas ruas. O que pode ser observado na história brasileira é que esta se articula com a trajetória do movimento negro no país e o movimento feminista, com o cenário instituído de lutas e movimentos sociais, em que não há um consenso absoluto nesses movimentos e no qual são evidenciados os debates teóricos elaborados por mulheres negras. Assim, tanto o movimento negro quanto os movimentos sociais e os feminismos negros não se apresentam de forma unificada. “Afinal, nós, negros não constituímos um bloco monolítico, de características rígidas e imutáveis” (Gonzalez; Hasenbalg, 2022, p. 25).

De acordo com Gonzalez (2020), é essencial que as mulheres negras, como coletivo, discutam questões referentes aos papéis da mulher na sociedade, a partir da sua condição racial, bem como demais questões da história e da cultura, relacionadas com raça e classe. Tal movimento se tornaria inimaginável em relação às mulheres em situação de rua, pois essas mulheres são invisibilizadas. Trazem o estigma de não serem identificadas como mulheres, são negras e estão na condição de viverem na rua. Entendemos que é fundamental descortinarmos a realidade dessas mulheres e suas ‘invisibilidades’. Fica evidenciado, ao trazermos recortes da história da

população negra em nosso país, o quanto a perspectiva interseccional se apresenta nos diferentes estudos e análises desenvolvidas pelas pesquisadoras negras, a partir das categorias de raça, classe e sexo (na época), entre outras. Muitas dessas análises têm enfoque na mulher negra, como temática central e em contextos históricos, anteriores à instituição do conceito de interseccionalidade.

A abordagem interseccional da mulher negra em situação de rua

Os estudos desenvolvidos por Gonzalez e Hasenbalg (2020) a partir da situação econômica da mulher, culminando no foco da mulher negra, além de trazer efetivamente dados estatísticos sobre as desigualdades raciais, contribuiu enormemente para o adensamento de sua construção interseccional. Somadas a isso, outras referências de produções nacionais e internacionais propiciaram um crescente nessa construção, fora o fato de Gonzalez transitar na militância entre o movimento negro brasileiro e o movimento feminista. Assim, de acordo com autora, à mulher negra brasileira logo após abolição, coube o sustento moral e a viga mestra de sua comunidade e de sua família – fato este que persiste até os tempos atuais (Gonzalez, 2020).

A obra *Quarto de Despejo* (Jesus, 1960), da qual recortamos a epígrafe inicial deste capítulo, como também, a das considerações finais, retrata a realidade do cotidiano das mulheres negras. A mesma realidade constatada nas mulheres em situação de rua. Aliás, o recorte da obra datada de 1960 exemplifica, nos tempos atuais, as mulheres que fazem da rua sua subsistência e o de sua família, sendo que muitas vezes, são as únicas responsáveis pelo sustento familiar.

Com o desenvolvimento e a modernização, a mulher negra perdeu seu lugar na classe operária; e mesmo com perspectivas novas no mercado de trabalho, as atividades (bancos, escritórios, entre outras) pediam uma escolaridade da qual essa mulher negra não dispunha, além das atividades de contato com o público determinarem ‘boa aparência’ e ‘educação’, constituindo o que

Gonzalez (2020, p. 42) afirma ser “um código cujo sentido indica que não há lugar para mulher negra [...] relegada a massa marginal, mergulhada na pobreza, na fome crônica, no desamparo”. A mulher em situação de rua é o protótipo dessa realidade, já que apresenta baixa escolaridade, sem qualquer acesso à qualificação profissional, encontrando-se fora do perfil de ‘boa aparência’ e ‘educação’, o código instituído, como Gonzalez (2020) afirma, visto que em sua grande maioria são mulheres pardas e pretas.

Dessa forma, embora seja possível observar em nosso país, a partir de 1950, um crescimento grande da classe média, em relação à população negra houve, “uma deterioração de suas possibilidades no mercado de trabalho”, fazendo com que a mulher negra “se volte para prestação de serviços domésticos [...] numa situação de sujeição, de dependência das famílias de classe média branca”, possibilitando a análise de que a mulher negra propiciou “a emancipação econômica e cultural da patroa dentro do sistema de dupla jornada”, concluindo que “a libertação da mulher branca tem sido feito às custas da exploração da mulher negra” (Gonzalez, 2020, p. 42-43). O que constatamos no Brasil é o racismo cultural, a aceitação do fato de que mulheres brancas e negras, em específico, “desempenharem papéis sociais desvalorizados em termos de população economicamente ativa”, além de “diferenças salariais no exercício de uma função com relação ao homem” (Gonzalez, 2020, p. 42).

Assim, a análise que se apresenta é de que a mulher negra brasileira é excluída a partir do desempenho em dois papéis sociais: a doméstica e a mulata. Nesse contexto, sendo a esfera doméstica tratada como seu ‘lugar natural’, como empregada doméstica, babá, merendeira, faxineira etc.; e a ‘mulata’ sendo um ‘produto de exportação’, para ser utilizado como objeto sexual, concluindo que “Esse tipo de exploração sexual da mulher negra se articula a todo um processo de distorção, folclorização e comercialização da cultura negra brasileira” (Gonzalez, 2022, p. 44). Em relação a mulheres que se encontram em situação de rua, algumas fazem uso da prostituição como forma de sobrevivência, garantindo sua segurança nas ruas em

troca de sua exploração sexual, como uma espécie de condição para mantê-las livres de atos violentos, considerando que são aliciadas por homens.

O que observamos é que a perpetuação da exploração sexual é fortalecida, conforme a análise de Nascimento (2021) “os mecanismos ideológicos se encarregaram de perpetuar a legitimação dessa exploração sexual através do tempo. Com representações baseadas em estereótipos de que sua capacidade sexual sobrepuja a das demais mulheres”, ainda “de que sua cor funciona como atrativo erótico, enfim, de que o fato de pertencer às classes pobres e a uma raça ‘primitiva’ a faz mais desreprimida sexualmente”, desta forma, “facilita-se a tarefa do homem de exercer sua dominação livre de qualquer censura, pois a moral dominante não se preocupa em estabelecer regras para aqueles carentes de poder econômico” (Nascimento, 2021, p. 61).

Contudo, contraditoriamente, a mulher negra, ao exercer outro papel social, seu ‘lugar natural’, ocupando o papel da ‘mãe preta’, aquela responsável por cuidar, amamentar, educar, ensinar a falar, pôr para dormir, dar banho, limpar cocô; exerce efetivamente o papel de mãe, e “é quem vai dar a rasteira na raça dominante”. Isso se dá porque é facultado a essa “mãe preta” a função de repassar “todos os valores que diziam respeito a criança brasileira” (Gonzalez, 2022, p. 87-88). Cabia, portanto, à mulher negra, na função de mãe, o repasse dos valores às crianças brancas, filhas dos senhores e a utilização de uma linguagem que foi “a africanização do português falado no Brasil (o ‘pretuguês’, como dizem os africanos lusófonos), e consequentemente, a própria africanização da cultura brasileira”; fato este caracterizado por Lélia Gonzalez como “forma de resistência passiva” (Gonzalez, 2020, p. 54).

Para a mulher negra brasileira, a falta de perspectiva em acesso a novas alternativas e possibilidades é quase nula, restando apenas, como já evidenciado, o ‘lugar natural’ (doméstica) ou o ‘produto exportação’ (mulata).

Isso fica mais latente quando nos referimos às mulheres em situação de rua, uma vez que são mulheres que possuem uma trajetória de vida marcada por violências de gênero, discriminação de classe, além de questões raciais, associados ao preconceito de estarem na rua. Gênero, classe e raça, além da territorialidade, são elementos/eixos de subordinação, formas de opressão a que as mulheres em situação de rua estão submetidas, criando desigualdades básicas que estruturam a posição em que elas se encontram na sociedade, entendendo que são mulheres que sofrem um processo de tríplice discriminação (Gonzalez, 2020) – enquanto raça, classe e gênero – como mulheres negras.

A interseccionalidade: fundamentação teórico metodológica

Trabalhar com o arcabouço teórico do feminismo negro é entender que nenhuma das categorias pode ter alguma prioridade sobre a outra: a necessidade de não se hierarquizar às opressões diárias – raça, classe e gênero –, pelas quais as mulheres negras lidam no seu cotidiano (Davis, 2011). Entendemos que utilizar os principais conceitos a partir do feminismo negro contribuirá para a construção de novos marcos civilizatórios, um novo modelo societário, rompendo com uma sociedade desigual, na qual as relações de poder predominam (Akotirene, 2019).

Durante toda história, o silêncio foi imposto às mulheres, especialmente às mulheres negras, e ele precisa ser quebrado, pois o silêncio é que imobiliza: “o que mais me trouxe arrependimentos foram os meus silêncios [...] Meus silêncios não me protegeram” (Lorde, 2019, p. 49-50). As mulheres que não estão dentro dos padrões sociais ‘aceitáveis’ – as negras, as lésbicas, as mais velhas, as pobres, por extensão, as mulheres em situação de rua –, devem estar articuladas e unindo forças para lutarem enquanto segmentos excluídos e à margem da sociedade, buscando “um mundo em que

todas possam florescer. Pois as ferramentas do senhor nunca derrubarão a casa-grande” (Lorde, 2019, p. 139).

É importante refletirmos sobre a ‘máscara do silenciamento’, artefato que a escravizada Anastácia era obrigada a usar, símbolo concreto de silenciamento que demarca as relações de domínio e de poder – quem podia falar e quem devia silenciar. Usada por 300 anos, traz inúmeras indagações e simbolismos, fazendo parte do projeto colonial europeu. Inicialmente usada para evitar que os escravizados comessem a cana-de-açúcar ou o cacau nas grandes lavouras, também demarcava o silenciamento que era imposto, causando medo e servindo como uma forma de tortura (Kilomba, 2019).

Dessa forma, resgatarmos o discurso de improviso de Truth (2014), datado de 1851 (na Convenção dos Direitos das Mulheres de Ohio, em Akron), *Eu não sou uma Mulher?* no qual a autora denuncia nunca ter sido ajudada para subir nas carruagens, nem pular poças de lama, tendo 13 filhos e vendo a maioria deles ser vendida para ser escravizada. Truth (2014) articulou em seu discurso as categorias raça, classe, gênero e ainda botando em xeque a categoria de mulher universal, colocando em pauta o seguinte pressuposto: “se a maternagem obrigatória revela um destino biológico para todas as mulheres, seria apropriado ressaltar que os filhos e as filhas das africanas eram vendidos escravizados” (Akotirene, 2019, p. 25). Outrossim, desmistificando efetivamente a categoria da mulher universal e reforçando as reflexões de Akotirene (2019, p. 25): “O pensamento feminista se deu mediante a construção de ferro e as águas atlânticas, e a interseccionalidade veio até nós como ferramenta ancestral”.

Assim, tomamos por base que a interseccionalidade é uma sensibilidade analítica, “pensada por feministas negras cujas experiências e reivindicações intelectuais eram inobservadas tanto pelo feminismo branco quanto pelo movimento antirracista, a rigor, focado nos homens negros” (Akotirene, 2019, p. 18). Além disso, visando fornecer uma instrumentalidade teórico-metodológica que propicie a não dissonância estrutural do racismo, capitalismo e cis-

heteropatriarcado, baseada no arcabouço teórico do feminismo negro “e quem o nega comete epistemicídio e racismo epistêmico” (Akotirene, 2019 p. 51). Isso entendendo o patriarcado como “um sistema político modelador da cultura e dominação masculina, especialmente contra mulheres. É reforçado pela religião e família nuclear que impõem papéis de gênero desde a infância baseados em identidades binárias” (Akotirene, 2019, p.118). Em concordância com Crenshaw, Carla Akotirene (2019) afirma que “a interseccionalidade permite-nos enxergar a colisão das estruturas, a interação simultânea das avenidas identitárias, além do fracasso do feminismo em contemplar mulheres negras, já que reproduz o racismo”. Afirmando ainda “Igualmente, o movimento negro falha pelo caráter machista, oferece ferramentas metodológicas reservadas às experiências apenas do homem negro” (Akotirene, 2019, p. 19).

Dessa forma, as mulheres negras possuem em sua trajetória de vida histórias marcadas pela sobreposição e cruzamento das questões de raça, gênero e classe, os *modernos aparatos coloniais* (Akotirene, 2019, p. 19). Podemos afirmar que se trata de um contingente significativo de mulheres chefes de famílias, negras e trabalhadoras. Algumas fazem das ruas sua moradia por vários fatores – desemprego, pobreza, conflitos familiares, uso ou abuso/prejudicial de álcool e outras de drogas, violências domésticas vivenciadas, falta de oportunidades, falta de moradia, entre outros.

Possuem uma narrativa de luta em que suas ‘avenidas identitárias’ não se apresentam de forma hierarquizadas, sendo fundamental entendermos que existe uma igualdade analítica, na qual raça traz elementos de gênero e classe. Não abarca o somatório das diferentes “avenidas identitárias”, não podendo enfocar em lutas contra uma única forma de opressão. Ela nos instrumentaliza de forma a perceber essa *matriz colonial moderna*, propiciando a identificação dos grupos efetivamente oprimidos (Akotirene, 2019) – tocadas por essas matrizes de opressão, sendo imprescindível “utilizar analiticamente todos os sentidos para compreendermos as mulheres negras e ‘mulheres de cor’ na diversidade de gênero, sexualidade, classe, geografias corpori-

ficadas e marcações subjetivas” (Akotirene, 2019, p. 48). A interseccionalidade permite revelar as pessoas que efetivamente são marcadas pelas matrizes de opressões, a partir das diferentes formas e caminhos delineados do racismo, capitalismo e cis-heteropatriarcado. Dessa forma, isso define a interseccionalidade como uma sensibilidade analítica, pois “elucida as articulações das estruturas modernas coloniais que tornam a identidade vulnerável, investigando contextos de colisões e fluxo entre estruturas, frequência e tipos de discriminações interseccionais”, impedindo o “reducionismo da política de identidade” (Akotirene, 2019, p. 59).

Verificamos, assim, em relação às mulheres negras – que se encontram em situação de rua –, que suas identidades são revertidas em mães solteiras ou chefes de famílias fora dos padrões estabelecidos, rotuladas como usuárias de drogas, prostitutas ou mulheres da vida, negligentes ou incapazes de cuidar de seus filhos, entre tantas outras identidades inferiorizadas. Dessa forma, deparamo-nos com a ineficácia das políticas públicas que não atendem às especificidades dessas mulheres, revertidas em fracassos individuais, em que elas são rotuladas e taxadas, e, conseqüentemente, marginalizadas.

Identificamos também, nos instrumentos protecionistas de nosso país, a performance racista e sexista, sendo primordial o uso da abordagem interseccional, visto que só assim serão capazes de combater as discriminações e as opressões feminizadas (Akotirene, 2019). Exemplificando, temos a Constituição de 1988 que assegura em seu art. 5º o direito de todas e todos serem iguais perante a lei, contudo, o que verificamos na prática é uma intervenção sexista e racista com relação à população negra, principalmente a mais empobrecida. Tal fato é reproduzido quando tratamos de mulheres em situação de rua, haja vista que toda legislação de proteção social sobre o enfrentamento da violência contra as mulheres destina-se a mulheres domiciliadas. Nessa lógica, é como se as mulheres que possuem as ruas como moradia, não fossem identificadas como mulheres e dignas de proteção, estando sujeitas a uma expressão

tamanha de violações e violências, e sem qualquer proteção social que as ampare, por parte do Estado.

Podemos afirmar que a interseccionalidade é um debate de longa data, mas foi cunhada em 1989, a partir de um texto produzido pela jurista americana Kimberlé Crenshaw, em um contexto em que as ativistas de direitos humanos haviam conseguido assegurar, nas últimas décadas, pleitos de suas lutas, permitindo “a maior inclusão do tema do abuso dos direitos relativos às mulheres e ao gênero nos discursos dos direitos humanos” (Crenshaw, 2002, p. 171). Esse fato é bastante explorado em estudos e pesquisas que envolvam a interseccionalidade. Episódios como o discurso de Sojourner Truth (em 1851) já apresentavam em seu conteúdo elementos que demarcavam a abordagem interseccional, bem como denuncia o racismo do feminismo branco, bem como a necessidade da inserção da raça nas pautas feministas (Davis, 2016).

Tomando por base os estudos desenvolvidos por Angela Davis (2016) sobre o contexto das lutas feministas que precederam o conceito da interseccionalidade (nos Estados Unidos da América do século XIX), o movimento de mulheres negras destacava-se por seu compromisso com a luta contra o racismo, uma questão muitas vezes negligenciada pelos movimentos feministas de mulheres brancas de classe média. Essas últimas frequentemente se concentravam em reivindicações como direito ao voto e ao trabalho, sem considerar a realidade de trabalho duro das mulheres negras ao longo de suas vidas. No início do século XX, o feminismo negro encontrava obstáculos significativos devido à segregação social institucionalizada, excluindo homens e mulheres negras de muitos espaços, e quando permitia a entrada, frequentemente era uma inserção precária. Além de suas lutas feministas, as mulheres negras também enfrentavam a ameaça constante de linchamentos e violência racial. A autora identificou o começo da década de 1980 como um período de potencial da terceira onda do feminismo, com um contexto oportuno para não menosprezar ou ignorar os diversos movimentos de mulheres de diferentes origens, como *as negras, latinas, indígenas, asiáticas*

e brancas de classe trabalhadora. Propondo uma *unidade multirracial*, com a ideia de unir todos esses movimentos, abarcando as questões e preocupações desses movimentos (Davis, 2016).

Foi nesse cenário que Crenshaw (2002) introduziu o conceito de interseccionalidade, afastando-se das abordagens que se baseiam em categorias monolíticas de análise ou que, no melhor dos casos, as encaram de maneira meramente somativa, compreendendo, em vez disso, que “a interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação”. Dando continuidade, Crenshaw afirma que a interseccionalidade “trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas” estruturando “as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras” (Crenshaw, 2002, p. 177). Conforme destacado por Crenshaw (2002), diversas razões explicam por que as experiências específicas de subordinação interseccional frequentemente não recebem a análise apropriada ou são abordadas nas concepções tradicionais de discriminação, com base em gênero ou raça.

Em muitos casos, há uma notável invisibilidade relacionada com os desafios enfrentados por mulheres marginalizadas, mesmo quando já se possui algum conhecimento sobre suas dificuldades e condições de vida. Dando sequência à conceituação, Crenshaw (2002) define que quando determinados problemas são rotulados como manifestações da subordinação de gênero, em relação às mulheres ou da subordinação racial, em relação a grupos específicos, surgem desafios duplos, envolvendo tanto a *superinclusão* quanto a *subinclusão*. Entendendo que a superinclusão “ocorre na medida em que os aspectos que o tornam um problema interseccional são absorvidos pela estrutura de gênero”, desta forma, “sem qualquer tentativa de reconhecer o papel que o racismo ou alguma outra forma de discriminação possa ter exercido em tal circunstância” (Crenshaw, 2002, p. 174). Exemplifica a superinclusão a partir da discussão sobre

o tráfico de mulheres, concluindo que “Uma análise do tráfico totalmente integrada sugeriria que todos os fatores que contribuem para a vulnerabilidade das mulheres em tal contexto sejam incluídos tanto na análise quanto nas recomendações para o tratamento do problema” (Creshaw, 2002, p. 174), em que a perspectiva de gênero não pode ser a única a ser levada em consideração, pois questões de raça podem ser fundamentais para a análise a ser realizada. Em paralelo, uma análise de gênero pode ser subinclusiva “quando um subconjunto de mulheres subordinadas enfrenta um problema, em parte por serem mulheres, mas isso não é percebido como um problema de gênero”, uma vez que “não faz parte da experiência das mulheres dos grupos dominantes” (Creshaw, 2002, p. 175). Como exemplo de subinclusão, Creshaw (2002) destaca a esterilização de mulheres marginalizadas em todo o mundo, ocorrida em 1950, mas também podemos evidenciar em tempos atuais. Onde não é considerada a perspectiva racial, a de classe e outros fatores, já que, efetivamente, determinados grupos específicos de mulheres estão mais propensos a vivenciar esse tipo de opressão e violência em qualquer país.

Especificamente em relação a mulheres em situação de rua, podemos exemplificar nos tempos atuais, como um caso de subinclusão, a instituição da Portaria nº 13 SCTIE/MS, de 19 de abril de 2021, do MS (Brasil, 2021), que tratava de incorporar o implante subdérmico de etonogestrel em grupos específicos de mulheres, no caso, nas mulheres em situação de rua, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Essa portaria foi revogada a partir da Recomendação nº 009, de 4 de maio de 2021, do Conselho Nacional de Saúde (2021), visto que, entre outras considerações, infringia os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, cerceando a autonomia dessas mulheres quanto à escolha de uso (ou não) dos métodos contraceptivos. As mulheres que se encontram em situação de rua não podem ser enquadradas na determinação de utilização de métodos contraceptivos específicos pelo simples fato de viverem nas ruas.

Destacamos, ainda, as contribuições teórico-críticas de Collins e Bilge (2021) em relação à interseccionalidade. Nesse sentido, a entendendo como uma ferramenta analítica a partir de uma práxis-crítica, na qual as categorias raça, gênero, classe, entre outras, são estruturas interconectadas que desempenham um papel na determinação de múltiplos fenômenos e questões sociais. Dessa forma, ressaltam a importância da pesquisa (investigação) e da aplicação crítica (práxis-crítica) como elementos centrais no uso da interseccionalidade como instrumento de análise. A aplicação prática da interseccionalidade está ligada à integração de estruturas interseccionais no cotidiano das pessoas, concluindo que “Rejeitar essa falsa divisão entre academia e ativismo, ou pensar e o fazer, sugere que a interseccionalidade como forma de investigação e práxis-crítica pode ocorrer em qualquer lugar” (Collins; Bilge, 2021, p. 52). Vale ressaltar a valorização que as autoras demonstram ao abordar a sinergia entre esses dois extremos. Enquanto a pesquisa tem um papel central nos estudos acadêmicos e a práxis-crítica está associada aos movimentos sociais, a combinação efetiva desses dois polos resulta em um efeito conjunto que supera a soma de suas partes em separado: “No caso da interseccionalidade, a sinergia entre investigação e a práxis pode produzir novos conhecimentos e/ou práticas importantes” (Collins; Bilge, 2021, p. 53). As autoras destacam uma grande característica da interseccionalidade relacionada com a importância do conceito: “A interseccionalidade não é simplesmente um método de fazer pesquisa, também é uma ferramenta de empoderamento das pessoas” (Collins; Bilge, 2021, p. 57).

Ainda de acordo com as autoras, além da significativa contribuição dos diversos movimentos sociais de mulheres nos Estados Unidos da América, incluindo mulheres negras, chicanas, latinas, asiático-americanas e indígenas, para formação do conceito, é essencial enfatizar a pressão exercida por esses movimentos, assim como por outros, em prol da inclusão de indivíduos marginalizados nas instituições acadêmicas. Durante as décadas de 1980 e 1990, observamos uma transformação nos contextos institucionais desses ambientes, o

que teve impactos perceptíveis na concepção da interseccionalidade, tanto no âmbito da pesquisa quanto na prática. Assim, “Nas faculdades e nas universidades, essa transição da política visível dos movimentos sociais para incorporação institucional teve implicações importantes para interseccionalidade como forma de investigação e práxis críticas”, de acordo com Collins e Bilge (2021, p. 105), pois segundo as autoras, “Muitas afro-americanas, latinas, asiático-americanas, indígenas, mulheres brancas pobres e da classe trabalhadora que se engajaram no ativismo social viram-se nas mesmas instituições que antes as excluía” (Collins; Bilge, 2021, p. 105).

Por extensão, essa luta por parte dos movimentos sociais propiciou que as concepções de interseccionalidade fossem veiculadas na academia, considerando que, a partir da entrada das mulheres feministas no mundo acadêmico, transpuseram as “torres de marfim” (Santos, 2006), os ideais da política feminista, por meio de diferentes projetos do feminismo negro e, conseqüentemente, nos quais a produção intelectual das mulheres negras estava evidenciando uma análise explicitamente interligada entre raça, gênero, classe e as relações de poder.

Considerações finais

*De onde veio a ideia para o título do seu livro?
É que em 1948, quando começaram a demolir as casas térreas para construir os edifícios, nós, os pobres que residíamos nas habitações coletivas, fomos despejados e fomos morar debaixo das pontes. É por isso que eu denomino que a favela é o quarto de despejo da cidade. Nós, os pobres, somos os trastes velhos. (Jesus, 1960, p. 171).*

Realidade concretamente visível nos tempos atuais, a PSR ainda se mostra de forma invisível diante dos olhos do Estado, em que as políticas sociais não atendem às peculiaridades dessa população, acirrando as desigualdades e as injustiças sociais.

O estudo que apresentamos é sobre mulheres – cisgêneras e transgêneras –, em sua maioria negras, que fazem da rua a sua

referência de moradia, de sobrevivência. Mulheres que lutam cotidianamente na garantia de seus direitos básicos como cidadãs. Que apresentam histórico de violações, mas também de muitas lutas, traçando estratégias para superar cada desafio que é imposto, pois a sociedade não enxerga as diferentes opressões diárias a que estão submetidas.

Entendemos que a abordagem interseccional é fundamental para pensar nas diferentes opressões e vulnerabilidades a que estão vinculadas o segmento social – mulheres em situação de rua –, a personalização das desigualdades de gênero, raça e classe – mulher, negra e pobre, com múltiplas violências estruturais, desamparadas e desprotegidas socialmente, na busca de respostas efetivas do Estado.

Gênero, raça, classe e territorialidade demarcam a vida de mulheres que, historicamente, foram e são responsáveis pela construção de um país que nega e invisibiliza a importância dessas mulheres negras de luta e que fazem parte do contingente denominado por Carolina Maria de Jesus (1960) como os *trastes velhos* do Quarto de Despejo das cidades.

Referências

AKOTIRENE, C. **Interseccionalidade**. São Paulo: Editora Pólen, 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 13, de 19 de abril de 2021. Torna pública a decisão de incorporar o implante subdérmico de etonogestrel, condicionada à criação de programa específico, na prevenção da gravidez não planejada para mulheres em idade fértil: em situação de rua; com HIV/AIDS em uso de dolutegravir; em uso de talidomida; privadas de liberdade; trabalhadoras do sexo; e em tratamento de tuberculose em uso de aminoglicosídeos, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. **Diário Oficial da União**: Seção 1, 22 abr. 2021.

CARNEIRO, S. **Dispositivo de racialidade**: a construção do outro como não ser como fundamento do ser. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

CARNEIRO, S. **Enegrecer o feminismo**: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. Neabi, Recife, p. 1-11, ago. 2020. Disponível em: https://www1.unicap.br/neabi/?page_id=137. Acesso em: 25 maio 2021.

CARNEIRO, S. **Gênero, Raça e Ascensão Social**. Estudos Feministas, [s.l.], ano 3, n 2, p. 544, 1995.

CARNEIRO, S. **Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

COLLINS, P. H. Em direção a uma nova visão: raça, classe e gênero como categorias de análise e conexão. *In*: MORENO, R. (org).

Reflexões e práticas de transformação. São Paulo: SOF, 2015. p. 13-42. (Coleção Cadernos Sempre Viva. Série Economia e Feminismo).

COLLINS, P. H.; BILGE, S. **Interseccionalidade**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). Recomendação nº 009, de 4 de maio de 2021. Recomenda ações referentes à portaria nº 13, do Ministério da Saúde, que trata de incorporar o implante subdérmico de etonogestrel em grupos específicos de mulheres, no âmbito do SUS. **Diário Oficial da União**: [Seção: 1], Brasília, DF, 4 maio 2021. Disponível em:

<https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1723-recomendac-a-o-n-009-de-04-de-maio-de-2021>. Acesso em: 25 nov. 2023.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Rev. Estud. Fem.**, v. 10, n. 1, p. 171-188, jan. 2002.

DAVIS, A. **Mulher, Raça e Classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

GONZALEZ, L. **Por um feminismo afro-latino-americano**: ensaios, intervenções e diálogos. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

GONZALEZ, L. Racismo e sexismo na cultura brasileira. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, p. 223-244, 1984.

GONZALEZ, L.; HASENBALG, C. **Lugar de negro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

JESUS, C. M. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. São Paulo: Francisco Alves, 1960.

KILOMBA, G. **Memórias da plantação** – Episódios de racismo cotidiano. 1. ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2019.

LORDE, A. **Irmã Outsider**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

NASCIMENTO, B. **O negro visto por ele mesmo**. 1. ed. São Paulo: Ubu Editora, 2022.

NASCIMENTO, B. **Uma história feita por mãos negras**: Relações raciais, quilombos e movimentos. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

SANTOS, A. C. Perspectiva ativista. “Entre a academia e o activismo: Sociologia, estudos queer e movimento LGBT em Portugal”. **Rev. Crít. Ciênc. Soc.**, [s.l.], v. 76, p. 91-108, 2006.

TRUTH, S. E não sou uma mulher? **Portal Geledés**, Austin (Téxas), 8 jan. 2014. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/e-nao-sou-uma-mulher-sojourner-truth/>. Acesso em: 02 set. 2023.

SOBRE AS AUTORAS E AUTORES

Adriana de Andrade Mesquita

Assistente social. Professora adjunta do curso de Serviço Social UFOP. Graduada em Serviço Social pela UFRJ, mestre em Política Social pela UFF e doutora em Políticas Públicas pelo IE/UFRJ. Coordena o Grupo de Pesquisa CNPQ Política Social, Assistência Social, Serviço Social e Famílias e é membro dos Núcleo de Estudos Afro-Brasileiros e Indígenas (NEABI-UFOP) e Núcleo de Pesquisa Histórica sobre Proteção Social/Centro de Referência Documental (NPHPS/CRD -UFF).

Cilene Sebastiana da Conceição Braga

Possui graduação em Bacharelado em Serviço Social pela Universidade da Amazônia (1997), especialização em Política Social pela Universidade Federal do Pará (1998), mestrado em Política Social pela Universidade de Brasília (2002), doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília (2013) e Pós-doutorado em Política Social pelo Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE/Portugal (2019).

Cristiano Luis Turbino de França e Silva

Atua na área de Engenharia de Operações e Processos, Projeto de Fábrica e Plantas Industriais com Simulação de Sistemas a Eventos Discretos para Organização de Layout Industrial, Gestão da Informação (banco de dados, coleta, pipeline para extração, tratamento e carga de dados), Análise de Dados, Engenharia de Dados e Ciência de Dados. Trabalha com softwares livres Linux GNU. Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Ouro Preto (2014), graduado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Ouro Preto (2006), Médio Técnico em Informática Industrial pela Escola Técnica Federal de Ouro Preto (2000). Docente Adjunto na Universidade Federal de Ouro Preto.

Darana Carvalho de Azevedo

Doutoranda em Políticas Sociais. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Macaé. Graduada em Serviço Social e Mestre em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Membro do Núcleo de Estudo e Pesquisa Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social e do Grupo de Pesquisa CNPQ Política Social, Assistência Social, Serviço Social e Famílias. Bolsista CAPES.

Daniel de Souza Campos

Assistente social (UFF), mestre em Saúde Coletiva (IFF/Fiocruz) e doutor em Serviço Social (UFRJ). Professor adjunto do Departamento de Fundamento do Serviço Social da Escola de Serviço Social da UFRJ; coordenador do grupo de pesquisa e extensão Prevenção à Violência Sexual. Coordenador do grupo de pesquisa Políticas Públicas, identidades e trabalho.

Evilasio Salvador

Economista, mestre e doutor em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB) e pós-doutor em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor na Universidade de Brasília (UnB), na graduação em Serviço Social e no Programa de Pós-graduação em Política Social Bolsista Produtividade do CNPq. Líder do FOHPS (núcleo de estudos e pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social).

Francilene Soares de Medeiros Costa

Possui doutorado em Geografia pela UNESP-Campus de Presidente Prudente (2017), mestrado (2008) e bacharelado (2004) em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. É professora Associada da Faculdade e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará - Campus de Belém. Desenvolve estudos e pesquisas em Política Social, Proteção Social, Gestão Pública, Trabalho feminino, Cuidado e Trabalho Doméstico Remunerado.

Ida Motta

Assistente Social. Doutora e Mestra em Política Social pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Atuou como Assistente Social na política de assistência social da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro entre 1987 e 2017. Assistente Social, desde 1994, atualmente na Divisão Técnico-Pedagógica da Escola de Gestão Socioeducativa Professor Paulo Freire, do Departamento Geral de Ações Socioeducativas do Estado do Rio de Janeiro – DEGASE.

Joana Garcia

Doutora em Serviço Social (ESS/UFRJ), Professora titular, Coordenadora da Escola de Conselhos do Rio de Janeiro (ECERJ) e do Núcleo de Estudos e Trabalho sobre Famílias, Infância e Juventude (NETIJ).

Lenaure de Vasconcelos Costa Lobato

Socióloga pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas e Doutora em Ciências - Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, com pós-doutorado na London School of Economics and Political Science. Professora Titular da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Vice-coordenadora do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social. Coordenadora do Núcleo de Avaliação e Análise de Políticas Sociais - NAP-UFF. Bolsista de produtividade do CNPq. Vice-presidente do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – CEBES.

Liliane Moser

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (1988), mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (1993) doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2006) com pós-doutorado no Instituto de Ciências Sociais - ICS da Universidade de Lisboa (2019). É professora associada da Universidade Federal de

Santa Catarina, com atuação no Departamento de Serviço Social - DSS e no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PPGSS.

Marcelle dos Santos Cordon

Doutora em Serviço Social, Professora substituta da Escola de Serviço Social – UFRJ, Pesquisadora da Escola de Conselhos do Rio de Janeiro (ECERJ) e do Núcleo de Estudos e Trabalho sobre Famílias, Infância e Juventude (NETIJ).

Márcia Coutinho Estulano

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF Campos dos Goytacazes). Especialista em Gestão Pública Municipal (UFF Volta Redonda). Mestra e doutoranda em Política Social (UFF Niterói). Orientanda da Prof^a Dr^a Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato. Bolsista CAPES. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Macaé/RJ, (2003- atual). Membro da Gestão CRESS/RJ – Seccional Norte Fluminense, triênio 2023-2026.

Mônica de Castro Maia Senna

Assistente social, mestre, doutora e pós-doutora em Ciências – Saúde Pública. Professora Titular da Escola de Serviço Social e do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Universidade Federal Fluminense. Integrante do Núcleo de Avaliação e Análise de Políticas Sociais UFF e do Grupo de Pesquisa Futuros da Proteção Social do Centro de Estudos Estratégicos FIOCRUZ. Pesquisadora do CNPq. Coordenadora Adjunta de Programas Acadêmicos da Área 32 – Serviço Social na CAPES (2022-2026).

Potyara Amazoneida Pereira Pereira

Professora titular e emérita do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Fundadora e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPoS), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), da UnB e do Grupo de Estudos Político-sociais (POLITIZA), do Programa de Pós-

Graduação em Política Social da UnB. Graduada em Serviço Social e Direito. Mestre e doutora em Sociologia pela UnB, com pós-doutorado em Política Social na Universidade de Manchester / Grã-Bretanha.

Ravi Cruz de Freitas Barros

Assistente Social graduado pela Universidade de Brasília, pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Fundo Público, Orçamento, Hegemonia e Política Social (FOHPS/UnB). Atualmente é Analista Júnior do Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

Renildo Junio de França Braga:

Graduado em Serviço Social pelo Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Atuou como Bolsista de Iniciação Científica no Projeto "Tensões entre trabalho e família: análise das políticas públicas na organização do cuidado na vida familiar no Brasil", vinculado a Universidade Federal do Pará (UFPA). Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa Trabalho, Direitos Humanos e Seguridade Social - TRADHUSS.

Rita de Cássia Freitas Santos

Assistente social. Professora titular da Escola de Serviço Social (UFF). Mestre e doutora em Serviço Social pela UFRJ, pós-doutora em Sociologia pelo CES-UC e pós-doutora em Política Social pelo ISCTE-IUL. Membro do Núcleo de Pesquisa Histórica sobre Proteção Social/Centro de Referências Documentais e do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos (ESS/UFF) e da Rede de Estudos sobre Famílias e Política Social (Refaps).

Sheila Dias Almeida

Candomblecista, Doutora, Mestre e Assistente Social, pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Adjunta do Curso de Serviço Social da Universidade

Federal de Ouro Preto UFOP). Integrou a Gestão "Aqui se respira luta!" da ABEPSS, no biênio 2021-2022. Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho, Orçamento Público de Pessoal e Serviço Social (2022-atual); Integrante do PROAFRO/UERJ (2020-atual); Grupo de Estudos Sobre Linguagens, Culturas e Identidades - GELCI, (2012-atual); NEABI-UFOP (2012-atual). Área de atuação: produção de conhecimento; pós-graduação; ações afirmativas; ensino superior; questão étnico-racial e Serviço Social.

Stephanie de Azevedo Barreto

Graduada em Serviço Social pela UFF (2017), especialista em Serviço Social e Política Social (2022), e mestre em Política Social pela UFF (2024). Atualmente, é Superintendente da Gestão do SUAS na SEDSODH do Rio de Janeiro. Atuou como Coordenadora do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (2023-2024) e Coordenadora do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (2023). Coordenou a Vigilância Socioassistencial em Itaboraí (2021) e participou de diversos projetos de pesquisa na área de assistência social.

Vanessa Cristina dos Santos Saraiva

Assistente social (UFRJ), mestre em Serviço Social (UFRJ) e doutora em Serviço Social (UERJ). Professora do Departamento de Fundamentos do Serviço Social da Escola de Serviço Social da UFRJ; Integrante do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Direitos Humanos, Infância, Juventude e Serviço Social (NUDISS/UFF) e do Núcleo de Políticas Públicas, Identidades e Trabalho (ESS/UFRJ).

A coletânea faz parte do projeto de pesquisa “A (RE)CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NA CENA CONTEMPORÂNEA”, financiado pelo CNPq Universal, com objetivo de analisar a configuração institucional da política de assistência social brasileira diante da atual conjuntura de retração de direitos na área social. Trata-se de pesquisa interinstitucional envolvendo pesquisadoras e pesquisadores de diferentes universidades, além de profissionais atuantes na área. A coletânea está organizada em dois eixos: I. O Sistema Único de Assistência Social brasileira: programas de transferência, gestão, orçamento e financiamento; e, II. Famílias, gênero, raça/etnia e Assistência Social. Esta publicação se torna relevante no ano de 2025, quando se comemoram os 20 anos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A publicação busca contribuir para um olhar crítico e aprofundado sobre temas e questões diversas que versam sobre a Política de Assistência Social brasileira, acreditando que essa possa, cada vez mais, contribuir para a consolidação de uma cidadania plena – que não se restrinja aos seus aspectos formais, mas garanta os direitos civis, políticos e sociais, e igualmente direitos sexuais, humanos, culturais, epistemológicos para que todas e todos tenham o acesso a uma cidadania nos mais diferentes domínios.