Marcelo Sitcovsky

Maria D'Alva Macedo Ferreira

Maria Guadalupe de Araújo Veloso Lima Freitas

Marfisa Martins Mota de Moura

Mauricéia Lígia Neves da Costa Carneiro

Nayara de Holanda Vieira

Paula Raquel da Silva Jales

Poliana de Oliveira Carvalho

Rosilene Marques Sobrinho de França

Solange Maria Teixeira

Talila Arrais Amorim

Talita Kelly de Sousa Passos

Teresa Cristina Moura Costa

O livro organizado por Iracilda Alves Braga – "*A Assistência Social e o SUAS no Contexto de Desmonte da Seguridade Social Brasileira*" se propõe a refletir sobre os processos de "desmonte" da Seguridade Social e apontar perspectivas e tendências, em particular, da Política de Assistência Social.

Muitos dos estudiosos da Seguridade Social e, em particular da Assistência Social, estão presentes neste livro, com autoria de artigos ou na concessão de entrevistas. Protagonistas, aliás, incontestes da temática do Estado, das políticas sociais, da Seguridade Social e, particularmente, da Política de Assistência Social. Destaco aqui as produções das Professoras: Dra. Maria Carmelita Yazbek; Dra. Ana Elizabete Mota; Dra. Ivanete Boschetti e; Dra. Solange Maria Teixeira. Também destaco a presença das novas gerações de docentes pesquisadores e pesquisadoras, de mestrandas/os e doutorandas/os que, contrariando o obscurantismo e as ofensivas contra as Universidades Públicas, apresentam suas reflexões e análises provindas de estudos e pesquisas no âmbito das pós-graduações.

Desejo que a leitura do livro "*A Assistência Social e o SUAS no Contexto de desmonte da Seguridade Social Brasileira*" suscite novos estudos e pesquisas – especialmente nestes tempos de avanço do ultraneoliberalismo e dos desmontes das conquistas democráticas e civilizatórias. É preciso decifrar o que está em curso, pois não podemos aceitar que a classe trabalhadora viva as situações de penúria e desproteção descritas por Engels, em 1844.

Juliane Feix Peruzzo

ISBN 978-655904081-0

A Assistência Social e o SUAS no Contexto de Desmonte da Seguridade Social Brasileira

edufpi

org. **Iracilda Alves Braga**

A Assistência Social e o SUAS no Contexto de Desmonte da Seguridade Social Brasileira

edufpi

Adilson Aquino Silveira Júnior

Adriana de Moura Elias Silva

Ana Elizabete Mota

Ana Rojas Acosta

Edimilson Pereira de Araújo

Iracilda Alves Braga

Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger

Janaína Lucélia Oliveira de Carvalho

Jackeline da Silva Moura

Jovina Moreira Sérvulo Rodrigues

Juliana Lima de Carvalho

Juliane Feix Peruzzo

Karla Vianna Azevedo de Oliveira

Luciene Ferreira Mendes de Carvalho

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS NO CONTEXTO DE DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

IRACILDA ALVES BRAGA
(ORGANIZADORA)

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS NO CONTEXTO DE DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

EDUFPI

UNIVERSIDADE
FEDERAL DO PIAUÍ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor
Gildásio Guedes Fernandes
Vice-Reitora
Viriato Campelo
Superintendente de Comunicação Social
Jacqueline Lima Dourado
Editor
Ricardo Alaggio Ribeiro
Coordenação do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas
Solange Maria Teixeira

COMITÊ EDITORIAL AD HOC
Adriana de Oliveira Alcântara (UNIFOR)
Andrea Alice Rodrigues Silva (UFRB)
Leila Maria Passos de Souza Bezerra (UECE)
Lília Penha Viana Silva (UFMA)
Lúcia Cristina dos Santos Rosa (UFPI)
Maria do Rosário de Fátima e Silva (UFPI)
Patrício Azevedo Ribeiro (UFAM)
Sofia Laurentino Barbosa Pereira (UFPI)
Thais de Andrade Alves Guimarães (UFOB)

EDUFPI - Conselho Editorial
Ricardo Alaggio Ribeiro (presidente)
Acácio Salvador Veras e Silva
Antonio Fonseca dos Santos Neto
Wilson Seraine da Silva Filho
Gustavo Fortes Said
Nelson Nery Costa
Viriato Campelo

EDUFPI
ABEU Associação Brasileira das Editoras Universitárias

Edição e Normalização Bibliográfica Iracilda Alves Braga
Diagramação Ronyere Ferreira
Revisão José Wanderson Lima Torres
Capa Adriano Lobão Aragão

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

A848 A assistência social e o SUAS no contexto de desmonte da seguridade social brasileira / Iracilda Alves Braga, Organizadora. – Teresina: EDUFPI, 2021

ISBN 978-65-5904-081-0

1.Assistência social - Brasil. 2. Seguridade social - Desmonte.

3.Sistema Único de Assistência Social (SUAS). 4. Formação Profissional. I. Braga, Iracilda Alves./

CDD 361.6

Elaborada por Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB - 3 / 1282

Eu vou pedir emprestado
A palavra poesia
Se o mundo emburrecer
Eu vou rezar pra chover
Palavra sabedoria
Se o mundo andar pra trás
Vou escrever num cartaz
A palavra rebeldia
Se a gente desanimar
Eu vou colher no pomar
A palavra teimosia
Se acontecer afinal
De entrar em nosso quintal
A palavra tirania
Pegue o tambor e o ganzá
Vamos pra rua gritar
A palavra utopia
("samba da utopia", Jonathan Silva)

Utopia!!!

Dedicamos esta obra à
Vera Lúcia Nogueira Leite
Maria de Jesus Rocha

SUMÁRIO

PREFÁCIO
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL:
DESMONTES E TENDÊNCIAS..... 13
Juliane Feix Peruzzo

PARTE I: O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS EM TEMPOS DE DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: APONTAMENTOS PARA O DEBATE..... 31
Iracilda Alves Braga

SOBRE A CENTRALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL..... 37
Ana Elizabete Mota
Marcelo Sitcovsky

A CENTRALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE DESMONTE..... 49
Entrevistada: Ivanete Boschetti
Por Iracilda Braga

AS TENDÊNCIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL..... 55
Entrevistada: Carmelita Yazbek
Por Iracilda Braga

FAMILISMO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL..... 63
Entrevistada: Solange Teixeira
Por Iracilda Braga

A PEDAGOGIA DO RISCO E DA VULNERABILIDADE SOCIAL NO TRABALHO SOCIAL NO SUAS..... 67
Entrevistado: Adilson Silveira Jr.
Por Iracilda Braga

PARTE II: AS CONFIGURAÇÕES DO DESMONTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SUAS NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL

DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL..... 77
Ana Rojas Acosta

COMPREENDER O ESTADO CAPITALISTA PARA ENTENDER O DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA..... 83
Luciene Ferreira Mendes de Carvalho

SEGURIDADE SOCIAL E DESMONTE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL..... 99
Adilson Aquino Silveira Júnior

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA DISPUTA DE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS..... 119
Paula Raquel da Silva Jales

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: DESAFIOS DA REALIDADE BRASILEIRA..... 139
Nayara de Holanda Vieira
Solange Maria Teixeira

AS DIRETRIZES DO SUAS EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO CONSERVADOR E OS DESAFIOS EM RELAÇÃO À GARANTIA DE DIREITOS..... 153
Rosilene Marques Sobrinho de França
Teresa Cristina Moura Costa

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DE CRISE DO CAPITAL: A ESTRATÉGIA DA GESTÃO EM REDE..... 175
Talila Arrais Amorim

O PROCESSO DE EXPANSÃO DO SUAS: QUANDO, COMO E PARA QUAIS HORIZONTES APONTAM?..... 193
Poliana de Oliveira Carvalho
Solange Maria Teixeira

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUAS: REPRESENTAÇÕES NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS NEOLIBERAIS..... 211
Janaina Lucélia Oliveira de Carvalho
Karla Vianna Azevedo de Oliveira

O CONTROLE SOCIAL NO SUAS EM TEMPOS DE CONTRARREFORMA NEOLIBERAL: INFLEXÃO DO PROJETO DEMOCRÁTICO..... 227
Talita Kelly de Sousa Passos
Solange Maria Teixeira

ACESSO A JUSTIÇA E DIREITOS: OS DILEMAS DAS REQUISIÇÕES DAS DEMANDAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA PARA O SUAS..... 245
Jackeline da Silva Moura
Maria D'Alva Macedo Ferreira

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TRABALHO SOCIAL COM FAMILIAS EM CONTEXTO DE NEOLIBERALISMO ORTODOXO..... 263
Juliana Lima de Carvalho
Solange Maria Teixeira

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: ENTRE O AVANÇO DA CONCEPÇÃO E A RESPONSABILIZAÇÃO DA FAMÍLIA..... 281
Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger

A INTERSETORIALIDADE E O PROGRAMA ACESSUAS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO PÚBLICA NO SUAS..... 303
Marfisa Martins Mota de Moura
Mauricéia Lígia Neves da Costa Carneiro

A IMPORTÂNCIA DOS DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE NA COMPREENSÃO DO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA..... 315
Jovina Moreira Sérvulo Rodrigues
Maria Guadalupe de Araújo Veloso Lima Freitas

CONDICIONALIDADES NA EDUCAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: POSSIBILIDADE DE ENFRENTAMENTO À POBREZA..... 333
Adriana de Moura Elias Silva
Edimilson Pereira de Araújo

NOTA SOBRE OS/AS AUTORES/AS..... 347

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: DESMONTES E TENDÊNCIAS

Juliane Feix Peruzzo

> Durante o período em que permaneci na Inglaterra, a causa direta da morte de vinte ou trinta pessoas foi a fome, em circunstâncias as mais revoltantes; mas, quando dos inquéritos, raramente se encontrou um júri que tivesse a coragem de atestá-lo em público. [...] Nesses casos, a burguesia não *deve* dizer a verdade: pronunciá-la equivaleria a condenar a si mesma. Muito mais numerosas foram as mortes causadas indiretamente pela fome, porque a sistemática falta de alimentação provoca doenças mortais: as vítimas viam-se tão enfraquecidas que enfermidades que, em outras circunstâncias, poderiam evoluir favoravelmente, nesses casos determinaram a gravidade que levou à morte. A isso chamam os operários ingleses de ***assassinato social*** e acusam nossa sociedade de praticá-lo continuamente. Estarão errados? Morrem de fome, é certo, indivíduos isolados, mas que segurança tem o operário de que amanhã a mesma sorte não o espera? Quem pode garantir-lhe que não perderá o emprego? Quem lhe assegura que amanhã, quando o patrão – com ou sem motivos – o puser na rua, poderá aguentar-se, a si e à sua família, até encontrar outro que "lhe dê o pão"? Quem garante ao operário que, para arranjar emprego, lhe basta boa vontade para trabalhar, que a honestidade, a diligência, a parcimônia e todas as outras numerosas virtudes que a ajuizada burguesia lhe recomenda são para ele realmente o caminho da felicidade? Ninguém. (ENGELS, 2010, p.69. Grifos nossos)[1]

1. ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2010. Homenageamos Engels, que em novembro de 2020 comemorou os seus 200 anos, com sua obra primorosa e cada vez mais atual *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, publicada pela primeira vez em 1845.

O livro organizado por Iracilda Alves Braga – Professora do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa sobre Estado e Políticas Públicas (UFPI) - "*A Assistência Social e o SUAS no Contexto de Desmonte da Seguridade Social Brasileira*" é apresentado ao público no ano em que a humanidade está sendo dilacerada pela maior crise sanitária – a pandemia da COVID-19.

Segundo a Organização Mundial da Saúde, em início de dezembro de 2020, já se somavam mais de 65.987.238 casos confirmados e 1.520.478 mortes no mundo e, no Brasil, no mesmo período, somavam-se mais de 6.543.951 casos confirmados e 180.000 mortes. Para além deste "*assassinato social*" – como identificavam os operários ingleses, acusando a sociedade da época pelos adoecimentos e mortes provocadas pelas condições de trabalho e de vida – a pandemia vem expondo o grau das desigualdades, a exacerbação da pobreza e, ao mesmo tempo, revelando a ganância do capital com a geração de "oportunidades" para a ampliação e concentração de lucros.

Segundo dados da OXFAM (2020), mais de 1.171.748 de seres humanos no mundo foram mortos pela COVID-19; mais de 200 milhões sem emprego; mais de 34 milhões abaixo da linha da pobreza. Os 25 maiores bilionários do mundo aumentaram sua riqueza em U$ 255 bilhões nos três primeiros meses da pandemia (de março a maio de 2020) e as 32 empresas mais rentáveis do mundo conseguiram U$ 109 bilhões a mais em lucros do que a média obtida nos últimos 4 anos (de 2016 a 2019).

Porém, não podemos colocar na conta, tão somente, do processo pandêmico tais resultantes. Bem sabemos que antecede à pandemia a gigantesca crise do capital – considerada por vários analistas como uma das maiores recessões da economia capitalista que atinge globalmente os países de capitalismo central e, sobremaneira, os países de capitalismo periférico e dependente, como o Brasil.

A crise sanitária acabou revelando o descaso mundial do capitalismo no enfrentamento de situações emergenciais para a manutenção da vida. As medidas neoliberais adotadas pelos países capitalistas ao longo dos últimos 40 anos têm gerado maiores concentração e centralização de capital cujo custo é debitado à classe trabalhadora e, em grande medida, aos segmentos mais empobrecidos e subalternizados.

No Brasil, país cuja formação sócio-histórica é marcada pela precariedade da estruturação do mercado de trabalho, pela alta concentração de renda e pela subordinação aos países de capitalismo central, as inúmeras dimensões dessas desigualdades se expressam no elevado índice de desemprego, de informalidade laborativa, nas disparidades de renda, na ausência e/ou precária infraestrutura básica de saúde, de habitação, de saneamento, entre outras. Somente para ilustrar com alguns dados extraídos da edição semanal da PNAD/COVID, divulgada em 18 de setembro de 2020 pelo IBGE: os indicadores do trimestre encerrado em agosto de 2020 revelam que já são 13,7 milhões de desempregados. A taxa de desocupação está em 14,3% e a taxa de participação da força de trabalho na economia passou de 55,1% em julho para 55,8% em agosto, atingindo o maior patamar da série histórica da pesquisa, iniciada em maio. Do total da população ocupada, estimada em 82,2 milhões, 1,6 milhões deixaram de receber remuneração; destes, 27% tiveram um rendimento menor do que normalmente recebiam.

Por outro lado, segundo dados apresentados pela OXFAM Brasil (2019),[2] fica evidente que a crise sanitária da COVID19 tem sido palco de geração de maior concentração e centralização de capitais, também no Brasil. Aponta o relatório que, enquanto 13 milhões de brasileiros continuam sem emprego e 600 mil micros, pequenas e médias empresas fecharam as portas, os 42 bilionários do país aumentaram sua riqueza em US$ 34 bilhões.

Na mesma esteira das cifras monumentais, o IBGE (2019) informa que cerca de 10,3 milhões de brasileiros/as vivem em lares com situação de insegurança alimentar grave. Depois de recuar em mais da metade em uma década, a fome voltou a se alastrar pelo Brasil. Em cinco anos, aumentou em cerca de 3 milhões o número de pessoas sem acesso regular à alimentação básica. O levantamento foi feito entre junho de 2017 e julho de 2018, ou seja, antes da crise sanitária. Pode-se então inferir que este cenário só tende a ser agravado neste contexto de pandemia.

O fato é que chegamos ao ano de 2020 com mais pobres, mais desempregados e mais pessoas desprotegidas e excluídas da Seguridade Social. E neste caldo, uma das ações (senão a única) implementadas pelo governo Jair Bolsonaro, no âmbito da Política de Assistência Social, foi a aprovação do auxílio emergencial.

2. Nota Informativa da OXFAM – setembro, 2020.

I *O imposto para os pobres é absolutamente insuficiente*, mas necessário e muito oportuno: o auxílio emergencial.

> Não é preciso descrever a miséria que se abate sobre os desempregados durante uma tal crise. O **imposto para os pobres é absolutamente insuficiente**; a beneficência dos ricos é uma gota de água no mar, cujo efeito desaparece num instante; a mendicância, quando muitos a exercem, serve a poucos. Se os pequenos comerciantes, na medida de suas possibilidades, não abrissem crédito – naturalmente, fazendo-se pagar com generosidade por esse favor mais tarde – aos trabalhadores durante esses tempos e se os mesmos não se ajudassem mutuamente tanto quanto possível, cada crise e a carestia que dela decorre ceifariam, pela fome, massas de "supérfluos" (ENGELS, p. 124, grifos nossos).

A pandemia revelou que o programa econômico ultraneoliberal do governo Bolsonaro não possibilitou revigorar o crescimento e os empregos. Basta retomar os dados anteriormente apresentados. Assim, na mesma trilha de outros países que investiram em políticas econômicas anticíclicas, a equipe econômica de Paulo Guedes apostou em algumas parcas medidas – dentre elas, a oferta de linhas de crédito para ajuda aos estados e municípios e o pagamento de um auxilio *emergencial* (Projeto de Lei 873/2 aprovado pelo Senado Federal em 22 de abril) para os segmentos de trabalhadores/as mais impactados pela crise. E manteve os baixos investimentos nas políticas de Seguridade Social.

> Não se creia, porém, que o inglês "culto" expresse tão cruamente seu egoísmo. Ao contrário, ele o dissimula com a mais vil das hipocrisias. Como falar da insensibilidade desses ricos burgueses diante dos pobres, se eles criaram instituições de beneficência que não existem em nenhum outro país? Beneficência... Bela filantropia a dessa classe que, para ajudar ao proletariado, começa por explorá-lo até a última gota de sangue para, em seguida, lançar sobre ele sua complacente e farisaica beneficência e, dando aos infelizes menos que a centésima parte do que lhes retirou, apresentar-se ao mundo com a aparência de campeã da caridade! Beneficência que degrada mais quem a concede que aquele que a recebe, beneficência que torna mais subalterno aquele a quem é dirigida, pois lhe impõe – a ele, tornado pária nesta sociedade – a renúncia ao seu único bem, sua aspiração a uma condição humana, exigindo que *comece*

> *por mendigar o perdão da burguesia antes* de obter a graça que ela lhe oferece: uma esmola e, na fronte, o estigma da humilhação! (ENGELS, 2010, p. 309)

Obviamente, o "auxílio emergencial" não se constitui em nenhuma caridade ou filantropia provinda da classe burguesa descrita por Engels, mas pode conter esta lógica na dinâmica da política. Trata-se de uma medida pontual do Estado para com a classe trabalhadora, mantendo e aprofundando as medidas contrarreformistas neoliberais vivenciadas no Brasil em conjunturas anteriores. Os governos neoliberais de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso e o chamado neodesenvolvimentismo dos governos petistas já vinham redesenhando o sistema de proteção social arquitetado na Constituição de 1988.[3] Contudo, o ápice das contrarreformas vai ocorrer no pós-golpe de 2016 com as medidas implementadas pelo Governo Temer, cuja "Ponte para o Futuro"[4] impõe uma "travessia" avassaladora de contrarreformas que atinge visceralmente os direitos da classe trabalhadora: a Reforma Trabalhista; a Emenda Constitucional 95 que estabelece, por 20 anos, congelamento dos gastos públicos da União; a Lei da Terceirização, entre outras ofensivas à classe trabalhadora. Tais medidas serão implementadas com a eleição do governo ultraneoliberal de Jair Bolsonaro – um governo enfaixado pelas marcas do "Caminho da Prosperidade"[5] com traços fundamentalistas e protofascistas.

O capítulo da história que está em curso – deste governo – cada vez mais revela sua face destrutiva e deletéria aos direitos humanos, sociais e trabalhistas voltados à classe trabalhadora: reforma da Previdência Social, desestruturação do Sistema Único de Saúde, desfinanciamento da Assistência Social, para ficar nas políticas centrais da Seguridade Social. Na saúde, a previsão do governo Bolsonaro para 2021 é **cortar o orçamento,** disponibilizando R$ 127,75 bilhões, ou seja, R$ 7 bilhões a menos do que o previsto inicialmente para 2020 pelo governo (R$ 134,7 bilhões). Já na Política de Assistência Social, os serviços prestados pelo Sistema Único de Assistência Social receberam R$ 4,9 bilhões, em 2019, cerca de um terço a menos do

3. O livro que está sendo publicado trata, em grande medida, destes contextos e do imediato pós Golpe de 2016.

4. "Ponte para o Futuro" – Programa de Governo de Michel Temer (2016 – 2019).

5. "Caminho da Prosperidade: constitucional, eficiente e fraterno". Programa de Governo de Jair Messias Bolsonaro (2019).

que os R$ 7,6 bilhões de 2014.[6] E, para 2021, enquanto os gastos com a dívida pública representam 53,92%, as áreas sociais fundamentais receberão um volume de recursos inferior à média do valor efetivamente recebido no período de 2015 a 2019[7]. No caso da pasta Direitos da Cidadania, que incorpora a Assistência Social, esta terá uma perda de 22,24% (AUDITORIA DA DÍVIDA CIDADÃ, novembro 2020).

Com a desestruturação das políticas de Seguridade Social e sem a garantia de trabalho e emprego, a ação do Estado, no contexto da pandemia, foi tão somente adotar uma ação anticíclica de repasse de recursos financeiros para os milhões de desempregados e de trabalhadores informais. Sabemos que este "auxílio" não altera as condições de vida e de trabalho da população, mas se faz necessário para a sua reprodução. E, ao mesmo tempo, opera no sentido da cooptação e do oportunismo político, transmutando a lógica do direito para a da benesse e da ajuda. Esta lógica não é novidade deste governo, mas é deste governo que estamos falando.

O auxílio monetário movimenta a economia

> O que resta a essa gente – quando não encontra trabalho e não se dispõe a rebelar-se contra a sociedade – senão mendigar? Não há, pois, por que assombrar-se com o exército de pedintes, a maioria homens em condições de trabalhar, com o qual a polícia está constantemente em guerra. Mas a mendicância desses homens tem um caráter específico. Quase sempre **errantes**, em companhia da família [...] (ENGELS, p.128. Grifos nossos).

Era evidente que a pandemia exporia as precárias condições de vida e trabalho de inúmeros "*errantes*" – os trabalhadores informais, autônomos, microempreendedores individuais, desempregados e os inscritos no CADÚnico, que, somados, atingem um número maior do que os beneficiários do Programa Bolsa Família[8]. A resposta do governo, para atender a esta grande parcela de trabalhadores[9], foi a aprovação de um auxilio emer-

6. Valores corrigidos pelo IPCA até abril de 2020.

7. Valores atualizados pelo IPCA até agosto/2020.

8. Segundo dados do Governo Federal, em julho de 2020, o Programa Bolsa Família atingiu 14,2 milhões de famílias, com mais de 40 milhões de beneficiados.

9. Requisitos para ter direito ao auxílio monetário: a) ter mais de 18 anos; b) estar desempregado ou exercer as seguintes atividades: ser microempreendedor individual; ser contribuinte individual da Previdência Social; ser trabalhador informal; c) Pertencer à família

gencial que, inicialmente, era para ser de R$200,00 e que, pela pressão dos segmentos da esquerda no parlamento e dos movimentos sociais, acabou sendo concedido no valor de R$600,00. Este valor posteriormente foi revisado para R$300,00, e estendido até dezembro de 2020.

De acordo com as informações divulgadas pela Caixa Econômica Federal, em setembro de 2020 foram 67,7 milhões de pessoas beneficiadas com o auxílio emergencial e quase 300 mil pedidos se encontram em análise. Até o mês de setembro, o auxílio emergencial representava aos cofres públicos R$ 254,2 bilhões.

O auxílio emergencial, segundo a equipe econômica do governo, vem sendo a medida mais vultuosa do pacote anticrise e é uma das que vem movimentando a economia local, seja pelo consumo e/ou pelo pagamento das dívidas da população. Dois registros que evidenciam estas considerações: 1) os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[10] mostram que o desempenho positivo, apresentado pelas vendas no varejo nos meses de maio, junho e julho, está relacionado ao pagamento do auxílio emergencial. No mês de julho, as vendas no varejo do país tiveram crescimento de 5,2%, em comparação ao mês anterior que foi de 8,5% e no mês de maio foi de 12,3%; 2) os dados da pesquisa de opinião encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) ao Instituto FSB Pesquisa, realizada nos dias 10 e 13 de julho de 2020, com 2.009 pessoas de todas as unidades da federação, mostram que o endividamento do brasileiro caiu durante a pandemia do novo coronavírus. De acordo com o estudo, 45% dos entrevistados disseram ter dívidas em julho, ante 53% em maio. Entre os endividados, 62% disseram que iriam quitar as dívidas nos próximos 30 dias. O percentual é 10% a mais do que o registrado em maio. O levantamento mostrou, ainda, que 30% dos entrevistados pediram e estão recebendo o auxílio emergencial. Entre os que recebem auxílio, 57% usaram os recursos para compras e 35% para o pagamento de dívidas.[11] A mesma direção da utilização do auxílio emergencial para pagamento das dívidas pode ser constatada na fala do presidente da Recovery, empresa de recuperação de crédito controlada pelo Itaú

cuja renda mensal por pessoa não ultrapasse meio salário mínimo (R$ 522,50), ou cuja renda familiar total seja de até 3 (três) salários mínimos (R$ 3.135,00), ou beneficiário do Programa Bolsa Família que poderá optar pelo benefício financeiramente mais vantajoso. Iniciou com o repasse de R$600,00 e em setembro foi alterado para R$ 300,00, com previsão até dezembro de 2020.

10. Pesquisa Mensal do Comércio, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

11. Fonte: <https://www.emdiaes.com.br/Noticias/Utilidades/endividamento-brasileiro-cai-durante-pandemia-afirma-pesquisa>. Acessado outubro, 2020.

Unibanco, Wagner Sanches: "As pessoas estão gastando menos e usando o que sobra para reequilibrar seus orçamentos." Ou seja, o auxílio emergencial trouxe liquidez importante também para a lógica das finanças, visto que a Recovery é uma empresa que investe na compra de créditos vencidos no mercado ou então cedidos pelo próprio Banco Itaú e atua na recuperação desses valores.

Importante lembrar que programas sociais monetizados e a estratégia creditícia já possuem uma trajetória do Brasil.

Como não lembrar a paródia que circulou, em 2013, nas redes sociais - *"Já faz mais de oito anos que eu ganho bolsa família e não dá para comprar nem uma calça para a minha filha, uma calça custa mais de R$ 300,00"*. A dona de casa Francisca, moradora de São Luís, no Maranhão, ao ser entrevistada, expôs que ela era beneficiária, mais de oito anos, do Programa Bolsa Família e, com o valor de R$ 134,00 (valor da época), não poderia comprar uma calça para a filha de 16 anos, porque, na compreensão dela, uma "calça custava mais que R$300,00" [12]. Dizendo de outro modo, em 08 anos o Programa Bolsa Família[13] monetizou o benefício para o suprimento das necessidades básicas e elementares, enfrentando a extrema pobreza, mas pouco permitia uma ampliação do poder de consumo dos beneficiários. O aumento do valor do benefício e a ampliação de linhas de crédito, especialmente do microcrédito, para os demandatários do Programa Bolsa Família, foi um *start* que oportunizou o acesso a outros bens e serviços. No entanto, também os endividou.

Esta dinâmica foi instituída no governo da presidente Dilma Rousseff, em junho de 2011, com a promulgação do Plano Brasil Sem Miséria, vinculado à Política de Assistência Social, sendo que um dos seus pilares era inclusão produtiva, com o objetivo de aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda para as famílias mais pobres do campo e das cidades, valendo-se do Programa de Microcrédito e do Programa do Microempreendedor Individual - ambos voltados para facilitar o acesso ao crédito. Também manteve os pilares da garantia de renda para alívio imediato da situação de extrema pobreza – através do Programa Bolsa Família. Importante destacar que, no Plano Brasil Sem Miséria, todos os programas e ações estavam orientados e referenciados no Sistema Único de Assistência Sociais, sendo eles coordenados e geridos pelos profissionais

12. Fonte: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2013/05/24>. Acessado em setembro de 2020.

13. Programa instituído em 2003 no Governo Lula, em substituição ao Programa Fome Zero.

dos Centros de Referência de Assistência Social Básica (CRAS) e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS).

Na trilha do Plano Brasil Sem Miséria, mas "desidratando" este, especialmente no que se refere à dimensão socioassistencial da Política de Assistência Social, o governo de Temer instituiu, em 2017, através do Decreto de nº 9.160, o Programa Progredir, anunciado como sendo a porta de saída dos programas de transferência de renda. O foco do plano estava voltado à geração de trabalho e renda – sustentado na ideologia do empreendedorismo e no acesso a microcrédito.

As promessas de gerar trabalho e renda dos programas de microcrédito acabam sendo direcionadas para uma parcela específica de trabalhadores (com maior poder aquisitivo) e a inserção laborativa passa a ser uma responsabilidade dos próprios trabalhadores, que terão que acessar, se comprometer e buscar desenvolver as atividades produtivas. Caso fracassem, também será deles a responsabilização. Outro importante aspecto a considerar é de que os programas de microcrédito passaram a ser intermediados por instituições financeiras públicas e privadas. Estas duas questões compõem o mesmo movimento, constituindo uma das estratégias da acumulação no contexto da financeirização. Ao se deslocar os programas governamentais à esfera financeira, eles passam a exercer novas funcionalidades às estratégias de apropriação do valor.

É nesta mesma direção que se estabelece o Auxílio Emergencial, que, inicialmente, era para ser de curta duração, e que vem sendo avaliada a sua prorrogação. Obviamente que, para manter o Auxílio Emergencial, já está em estudo a revisão e o corte de despesa de diversos programas sociais, dentre eles o Programa Bolsa Família, sendo cogitado um novo Programa – o "Renda Brasil".

Mesmo não tendo um desenho deste novo programa de transferência de renda, a forma como foi operacionalizado o auxílio emergencial indica que se avizinham "mudanças" (para não antecipar desmontes!) no Sistema Único de Assistência Social. No caso, o acesso ao auxílio emergencial foi coordenado e implementado pela intermediação de uma instituição bancária – a Caixa Econômica Federal, mediado pelo uso de plataforma digital, deixando, de certa forma, "inoperantes" os equipamentos sociais do Sistema Único de Assistência e seus profissionais[14] que, pelas suas localizações

14. O site do Ministério da Cidadania informa que os equipamentos da assistência social,

territoriais e pelas expertises das equipes, poderiam ter contribuído com as inúmeras pessoas que ficaram sem receber o auxílio, por não possuírem acesso à internet ou não terem familiaridade com aplicativos ou transações financeiras.

Importante lembrar que também os recursos do programa Bolsa Família são repassados às famílias por meio do sistema bancário, através de cartões bancários, demonstrando que já vinha sendo operado, no conjunto das contrarreformas, as aproximações do Estado com os interesses das frações financeiras.

Auxílio Emergencial – a "bolsa do capitão"

A pesquisa XP/Ipespe divulgada em agosto deste ano apresenta como resultado que a popularidade de Jair Bolsonaro vem aumentando e a rejeição ao governo diminuindo. Segundo os dados, 37% dos entrevistados avaliam o governo como "ótimo" ou "bom", percentual maior que se comparado com o mês de julho, que foi de 30%; o grupo que considera o governo de Bolsonaro ruim ou péssimo caiu de 45% para 37%, menor índice desde agosto de 2019. A proporção dos que classificam o governo como regular oscilou de 24% para 23%[15]. Segundo o Datafolha, no intervalo de um ano, a aprovação entre pessoas de 35 a 44 anos passou de 30% para 45%. Entre os que ganham até dois salários mínimos, o salto foi de 22% para 35%. Já entre os desempregados, a aprovação do presidente dobrou em pontos: de 18% para os atuais 36%. Também no intervalo de um ano, houve avanço da rejeição de Bolsonaro em três setores, de acordo com o Datafolha. Entre os estudantes, por exemplo, passou de 42% para 56%.[16]

Com o crescimento da popularidade de Bolsonaro, a partir da promulgação do Auxílio Emergencial, vários veículos de comunicação[17] vol-

especialmente os CRAS, estão presentes em 5.522 dos 5.570 municípios do país.

15. A margem de erro da pesquisa foi de 3,2 pontos porcentuais para cima ou para baixo. Foi realizada com 1.000 entrevistas telefônicas entre os dias 13 e 15 de agosto. Fonte: < https://jovempan.com.br/noticias/brasil/aprovacao-de-bolsonaro-sobe-de-30-para-37-em-agosto-segundo-pesquisa-xp-ipespe.html>. Acessado em setembro de 2020.

16. Pesquisa Datafolha realizada em 11 e 12 de agosto, com 2.065 brasileiros adultos que possuem telefone celular em todas as regiões e estados do país. A margem de erro é de dois pontos percentuais, para mais ou para menos; percentuais foram arredondados. Fonte: < https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/08>. Acesso em setembro de 2020.

17. Fonte: < http://www.correiodopovo-al.com.br/(20/09/2020)>. Acesso em setembro de 2020.

taram-se a comparar sua popularidade com a dos governos petistas – especialmente, do primeiro governo de Lula, quando da implementação do Programa Bolsa Família. Um dos *locus* para tais pesquisas foi o município de Guaribas, no Estado do Piauí, que, em 2003, foi escolhido para ser um dos municípios-piloto para a experiência do Programa Fome Zero.[18]

A escolha desse município deu-se, essencialmente, pelos indicadores de pobreza. Na época, o estado do Piauí tinha um IDH[19] de 0,484, que o colocava na 23º posição em relação as 27 Unidades Federativas do Brasil, e o município de Guaribas apresentava um IDH de 0,478 - terceiro pior IDH do Brasil. A realidade de Guaribas, na época, estava assim configurada: uma população de 4.814 habitantes, sendo 81,3% rural; quase metade da população não possuía nenhuma instrução (48,7%) ou, no limite, menos de um ano de estudo. O grau de pobreza extrema era visivelmente identificado pela questão da renda: 27,8% dos seus moradores viviam com renda de até ½ salário mínimo e 64,7% com renda de até um salário mínimo. Referente à infraestrutura e saneamento, 1,0% dos domicílios possuíam banheiros; 0,1% abastecidos de água e somente 20,1% dos domicílios acessavam energia elétrica (IBGE, 2000).

Passadas quase duas décadas da implantação da experiência do Programa Bolsa Família, a realidade do município de Guaribas pouco mudou ou mudou para ficar quase igual[20]. Os dados sobre as condições de vida, renda, trabalho e educação (para elencar alguns) indicam que, embora tenha ocorrido, na época, a superação da pobreza extrema e atendimento às condições mínimas de vida e trabalho da população[21], não ocorreram transformações substantivas e de continuidade que possibilitassem alterar o quadro de pauperização e desigualdades.

Atualmente, a população está estimada em 4556 habitantes, menor que

18. Sobre esta experiência consultar a Tese de Teresa Cristina Moura Costa, intitulada "*A Gestão da Política de Assistência Social do Estado do Piauí: uma análise a partir da gestão dos municípios que compõem a Comissão Intergestora Bipartite*", e defendida em 2017, no Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco.

19. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso em longo prazo de três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

20. Voltar para a realidade de Guaribas permite entender o aumento da popularidade de Bolsonaro, mas permite, também, sinalizar os tempos que se avizinham.

21. Segundo aponta a pesquisa de Teresa Cristina Moura Costa, destacada no comentário de rodapé 18.

no ano de 2000. Segundo o IBGE, entre 2000 e 2007, quase 10% dos moradores deixaram Guaribas, especialmente jovens em busca de emprego em outras cidades. Em 2018, o salário médio mensal em Guaribas era de 2,0 salários mínimos e, considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, havia 61.4% da população nessas condições, uma diminuição de 0,33% em comparação com os anos 2000. Hoje, em torno de 30% da população do município sobrevive exclusivamente com renda do Programa Bolsa Família; mais da metade da população vive com até ½ salário mínimo – na época, era 27,8%. Quanto à proporção de pessoas ocupadas em relação à população total, esta é de 7.0%. Destaca-se a melhoria da taxa de escolarização: 98,2% da população na faixa etária de 06 a 14 anos está escolarizada, lembrando que esta é uma das condicionalidades para acesso ao Programa Bolsa Família. Quanto às condições habitacionais e de saneamento, somente 29.2% dos domicílios possuem esgotamento sanitário adequado; 58% de domicílios urbanos em vias públicas possui arborização.[22]

As condições de vida e trabalho dos moradores de Guaribas revelam a inexistência de ações efetivas de políticas econômicas e sociais revelando, igualmente, os limites da Política de Assistência Social.

Quando relacionamos a realidade dos moradores de Guaribas com os valores repassados do Programa Bolsa Família e com os valores do Auxílio Emergencial, aproximamo-nos de uma real evidência explicativa do porquê o reduto de fidelidade dos governos petistas[23] vem sendo abalado. Tendo por base o repasse de verba Governo Federal para o Programa Bolsa Família e para o Auxílio Emergencial, em agosto de 2020, é possível inferir o impacto positivo deste para as famílias de Guaribas e, é claro, para a economia local. Em agosto de 2020, segundo dados da Controladoria Geral da União (CGU), foram repassados recursos na ordem de R$ 258.577,00 para atendimento aos beneficiários do Programa Bolsa Família, enquanto R$ 1.294.800,00 foram destinados aos beneficiários do Auxílio Emergencial. Com um valor quase três vezes maior do que o Bolsa Família, não resta dúvida que, num contexto de inúmeras carências e pobreza, o auxílio emergencial – ou, como manifestado pela população, a "Bolsa do Capitão"

22. Fonte dos dados: IBGE Cidade, Ministério da Cidadania.

23. Na última eleição presidencial, Fernando Haddad recebeu 97,99%, enquanto Jair Bolsonaro teve 2,01%.

– tem oportunizado poder de consumo, movimentado o comércio local e abalado a "fidelidade" ao ex-presidente Lula. *"Hoje eu mesmo estou dividido entre Lula e Bolsonaro. A gente não esquece o que Lula fez. Mas esse Bolsonaro ajudou o povo aqui, e já se vê a influência dele. Esse auxílio veio na hora certa — diz o morador."*[24]

Mas, quando o auxílio emergencial terminar, como ficará este contingente de pobres, desempregados, informais que habitam tantos municípios em melhores ou iguais condições que Guaribas?

O estudo do economista Daniel Duque, pesquisador da área de Economia Aplicada do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), mostra que com o corte de R$ 600,00 para R$ 300,00 mensais, o número de brasileiros vivendo na pobreza aumentou em mais de 8,6 milhões, enquanto a população em situação de miséria cresceu mais de 4 milhões.[25]

> É evidente que, numa crise, quando a miséria chega ao máximo, esse número aumenta sensivelmente. Tomemos, por exemplo, a crise de 1842 que, sendo a mais recente, foi também a mais violenta; de fato, a intensidade das crises cresce à medida que se reiteram, e a próxima, que eclodirá o mais tardar em 1847, será, com toda a probabilidade, ainda mais longa e violenta. Na crise de 1842, o imposto para os pobres, em todas as cidades, subiu a um nível até então sem precedentes (ENGELS, 2010, p. 129).

Qual o lugar que a Política de Assistência Social ocupará no cenário pós-pandemia e as tendências desta política no Brasil?

O livro organizado por Iracilda Alves Braga – "*A Assistência Social e o SUAS no Contexto de Desmonte da Seguridade Social Brasileira*", não tem como objetivo perscrutar estas indagações, mas aponta muitas chaves explicativas e ajudará muito a respondê-las, na mediada que se propõe a refletir sobre os processos de "desmonte" da Seguridade Social e apontar perspectivas e tendências, em particular, da Política de Assistência Social.

Muitos dos estudiosos da Seguridade Social e, em particular da Assistência Social, estão presentes neste livro, com autoria de artigos ou na concessão de entrevistas. Protagonistas, aliás, incontestes da temática do

---

24. Fonte: <https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-muda-disputa-eleitoral-no-berco-do-bolsa-familia>. Acessado setembro2020

25. A reportagem é de Daniela Amorim, publicada por *O Estado de S. Paulo*, 0211-2020.

Estado, das políticas sociais, da Seguridade Social e, particularmente, da Política de Assistência Social. Destaco aqui as produções das Professoras: Dra. Maria Carmelita Yazbek; Dra. Ana Elizabete Mota; Dra. Ivanete Boschetti e; Dra. Solange Maria Teixeira. Também destaco a presença das novas gerações de docentes pesquisadores e pesquisadoras, de mestrandas/os e doutorandas/os que, contrariando o obscurantismo e as ofensivas contra as Universidades Públicas, apresentam suas reflexões e análises provindas de estudos e pesquisas no âmbito das pós-graduações.

Para abordar e analisar os "desmontes" da Seguridade Social, temática transversal a todos os textos, Iracilda optou em dividi-lo em duas partes. A primeira intitula-se "O debate contemporâneo sobre a Política de Assistência Social e o SUAS em tempos de desmonte da Seguridade Social". Integram esta primeira parte dois textos e quatro entrevistas conduzidas pela própria organizadora. No conjunto, apresentam debates e reflexões sobre a centralidade da Assistência Social no âmbito da Seguridade Social, suas contradições, polêmicas e desafios no trato das ações do SUAS e as tendências da Política de Assistência Social na conjuntura da crise pandêmica. A segunda parte, "As configurações do desmonte da Política de Assistência Social e do SUAS no contexto da Seguridade Social", é constituída por uma miríade de textos que tratam de importantes questões e dimensões da Política de Assistência Social no Brasil: o debate da democracia, do estado e das contrarreformas neoliberais, bem como estudos e problematizações sobre a gestão da política; da garantia dos direitos; do controle social; da intersetorialidade e das condicionalidades do Programa Bolsa Família, entre outros. Por vias distintas de análise, todos os artigos e ensaios buscam elucidar elementos que, no seu conjunto, traçam as configurações e/ou apontam reflexões para compreender a Política de Assistência Social e do SUAS no Brasil.

Desejo que a leitura do livro "*A Assistência Social e o SUAS no Contexto de desmonte da Seguridade Social Brasileira*" suscite novos estudos e pesquisas – especialmente nestes tempos de avanço do ultraneoliberalismo e dos desmontes das conquistas democráticas e civilizatórias. É preciso decifrar o que está em curso, pois não podemos aceitar que a classe trabalhadora viva as situações de penúria e desproteção descritas por Engels, em 1844.

Recife, dezembro de 2020

PARTE I

O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS EM TEMPOS DE DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: APONTAMENTOS PARA O DEBATE

Iracilda Alves Braga

A Política de Assistência Social, no contexto da Constituição Federal de 1988, expressa-se em direito social que se materializa junto com a Previdência Social e a Saúde no "Sistema de Seguridade Social" brasileiro, que se insere num contexto em que figura o neoliberalismo como norte político econômico. Esta inserção traz consequências práticas para o provimento dos serviços daí decorrentes e, consequentemente, para as profissões que atuam nessas políticas.

Desse modo, faz-se necessário apreender que o ideário neoliberal desenha uma "nova" direção política, assumida por governos como o brasileiro, que prega crescimento econômico com desenvolvimento social e ambiental como um projeto de superação das desigualdades sociais. Uma observação mais atenta à realidade brasileira, que considere as refrações da questão social associadas historicamente às desigualdades sociais no sistema capitalista, leva-nos a perceber um mascaramento do real, expresso no tratamento dado às manifestações da questão social; nas estratégias neoliberais que desenham políticas sociais focalistas e compensatórias, em detrimento do princípio da universalidade; na expansão das políticas de Transferência de Renda que assumem lugar privilegiado com o argumento da redução da extrema pobreza – o que no horizonte aponta para um "Novo Desenvolvimentismo", nos dizeres de Mota, Amaral e Peruzzo (2012, p. 172):

> O que está em curso é um processo de "re-politização regressiva" da política que se faz com argumentos antineoliberais e antiimperialistas, porém na defesa do nacional-capitalismo, cuja principal mediação não são reformas sociais com impacto na distribuição de renda. [...] mas nas políticas compensatórias

de enfrentamento à pobreza, feitas com o uso de novas pedagogias de concertação de classes.

Nesse cenário, cabe uma análise mais detida do contexto em que se desenvolvem as políticas de proteção social, promulgadas na Constituição Federal de 1988, que acaba sendo caracterizada pela precarização das relações de trabalho, pela globalização e tem como orientação a política econômica neoliberal. Esta, por sua vez, com fortes princípios de proteção do mercado, provoca reduções no investimento, no gasto público e promove reformas de modo a construir uma nova sociabilidade para o trabalho. Passa a residir, assim, uma grande contradição na qual figuram dois brasis, o "real" e o "legal". E ideias distintas de Estado – "provedor" dos direitos dos cidadãos (trabalhadores) e "defensor" dos interesses do capital.

Desse modo, a política neoliberal promoveu, conforme Mota (2006), a banalização da solidariedade[1], a construção de novo referencial de cidadania (cidadão consumidor) e reordenou todo um cenário que controverteu a noção de Seguridade consignada na Constituição Federal de 1988, com vistas a atender aos interesses do capital em detrimento ao trabalho.

Mota (2006) argumenta que são criados mecanismos de consenso que concorrem para a despolitização da Questão Social (a descentralização, as parcerias, a participação indiferenciada das classes, a responsabilização do indivíduo) e contribuem para a construção de um novo contrato entre Estado, sociedade e mercado, que transforma os trabalhadores em parceiros.

Diante dessa nova configuração, Mota (2006, p. 07) apresenta algumas tendências no campo da Seguridade na conjuntura atual:

> 1. Regressão das políticas redistributivas de natureza pública e constitutiva de direitos, em prol de políticas compensatórias de combate à pobreza e de caráter seletivo e temporário;
> 2. Privatização e mercantilização dos serviços sociais, com a consolidação da figura do cidadão-consumidor, condição e premissa da existência de serviços de proteção social básica para o cidadão-pobre e ampliação de programas sociais de exceção voltados para o cidadão-miserável, com renda abaixo da linha da pobreza.

1. A Solidariedade passa a ser entendida, conforme Gusmão (2000), como uma parceria entre a sociedade e o Estado, partilhando com ele o enfrentamento das desigualdades sociais. Essa parceria compreende o envolvimento da solidariedade de organizações não-governamentais e populares, sindicatos, universidades, igrejas e empresas. O Estado perde a primazia na responsabilidade da questão social.

3. Emergência de novos protagonistas, tais como a empresa socialmente responsável, o voluntariado...;
4. Despolitização das desigualdades sociais de classe em face da identificação dos chamados processos de exclusão...;
5. Um outro aspecto a destacar, enquanto tendência recente, é o peso de algumas políticas de Seguridade Social sobre o mercado de trabalho. Este vetor esvazia as medidas de enfrentamento à precarização e desproteção do trabalho, em prol de ações pontuais e de duvidosa eficácia contra o desemprego, a geração de renda e a formação de mão de obra...

As tendências apontam para um desmonte da Seguridade Social, na qual o seu caráter é substituído pela ideia de seguro social na **Previdência Social**, de mercantilização na **Saúde** e centralidade na **Assistência Social**. Com isso, perde-se a ideia de unidade e de Proteção Social na Seguridade Social brasileira. Nesse cenário, a Política de Assistência Social ganhou centralidade, deixando de ser uma política de Seguridade para ser a política de Seguridade, conforme podemos constatar no posicionamento de Mota (2010, p. 133):

> [...] as políticas que integram a Seguridade Social brasileira, longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, adquiriram a perversa posição de conformarem uma unidade contraditória: enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a Assistência Social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil.

Sendo assim, a ausência do caráter universal nas políticas de Seguridade, a desresponsabilização do Estado com a figura do cidadão pobre em oposição ao cidadão consumidor, aliado à expansão do desemprego, a ausência de políticas de emprego e renda, substituídas por políticas de transferência de renda e, por conseguinte, o aumento de demandas por serviços sociais, dão à Assistência Social um caráter de política estruturante legitimada pelo novo contrato social entre Estado, Mercado e Sociedade. Isto legitima a desestruturação do sistema de Seguridade na medida em que a sociedade não questiona e aceita como demandas suas àquelas do capital, expressas nas inúmeras reformas que dão materialidade a esse processo.

Consideramos a centralidade da Política de Assistência Social no sistema de Seguridade Social brasileiro um tema atual, cristalizando a ideia de "mito social" inaugurada por Mota (2010) em sua obra intitulada "O mito da Assistência Social", termo empregado pela autora na análise da centralidade da Assistência Social no conjunto da Seguridade Social.

Corroboram essa ideia autores como Boschetti (2003), quando afirma que a centralidade migrou da Previdência para a Assistência Social, transformando-a em uma política estruturadora e não apenas mediadora de acesso. Mota (2010) relaciona essa centralidade ao aumento da pauperização da pobreza, ao aumento do desemprego que leva os trabalhadores a acionarem outras redes de segurança, no caso a Assistência Social. Nesse mesmo sentido, Boschetti (2016, p. 166) afirma ser esta política um mecanismo de ativação dos trabalhadores na busca por um trabalho "cada vez mais inacessível". Acrescenta a autora: "A inevitável evidência de impossibilidade de estabelecimento de pleno emprego no capitalismo coloca a Assistência Social como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho...". Nessa medida, a Assistência Social "pode se traduzir num mito pela centralidade que vem ocupando como principal meio de enfrentamento da desigualdade" (MOTA, 2011, p. 69).

É imperativo mencionar que desse debate surgem vozes dissonantes, especialmente aquelas que defendem e/ou sustentam o discurso oficial, muitas vezes distorcendo a análise que põe a Assistência Social como mito e afirmando que esta desqualifica o legado trazido pela Constituição de 1988, que traduz a Assistência Social como direito. Quanto a isto, são inegáveis os avanços conquistados historicamente pelos trabalhadores e usuários da Assistência Social. E, é claro, reafirmamos a necessidade de fortalecimento da Assistência Social como um direito, como um instrumento de mediação de acessos a bens e serviços. A questão posta situa-se no contexto em que as políticas sociais se mostram como legitimadoras da ordem capitalista burguesa.

Como exemplo dessas dissonâncias, podemos mencionar a fala da profa. Sposati (2011, p. 44), que ao posicionar-se sobre o mito da Assistência Social nega a centralidade da Assistência Social entre as políticas de Seguridade Social e afirma ser esta uma hipótese precarizadora da Assistência Social, afastando-a da ideia de direitos: "nego a Assistência Social como uma política que cuida de pobres necessitados, esta leitura é negação de direitos" e, na mesma esteira, aponta os avanços trazidos pela PNAS.

Sem dúvidas, afirmar a Assistência Social como um lugar central e como meio (único) de superação da desigualdade, da pobreza, como legitimadora da ordem do capital, nesse contexto atual de precarização das relações sociais de produção e reprodução do capital, é afirmá-la como negação de direitos. Mas em nenhum momento nega-se a possibilidade de que esta política possa traduzir-se em afiançadora de direitos e enquanto tal. Mas, para isso, os trabalhadores, os usuários da política, a população demandatária desse direito deve estar ativa e participando dos espaços de construção da política (conselhos, fóruns, conferências), das discussões sobre o Estado, a Seguridade Social e a proteção social brasileira.

Nesta seção, "O debate contemporâneo sobre a Política de Assistência Social e o SUAS em tempos de desmonte da Seguridade Social", pretendemos suscitar debates e reflexões teóricas sobre as atuais tendências da Política de Assistência Social no contexto de desmonte da Seguridade Social e os reflexos sobre a questão social na realidade brasileira.

As tendências apontam para um desmonte da Assistência Social, enquanto política de Seguridade. Assim, indaga-se sobre a atualidade das tendências apontadas e o surgimento de novas tendências, bem como sobre quais os reflexos/consequências para o enfrentamento da questão social no cenário atual.

Na perspectiva de atualização, convidamos ao debate, os/as professores/as: Ana Elisabete Mota (UFPE/UERJ), Marcelo Sitcovsky (UFPB) e Ivanete Boschetti (UERJ), para contribuir com a discussão sobre **"A Centralidade da Política de Assistência Social na Seguridade Social em tempos de desmonte**"; Carmelita Yazbek (PUC-SP), para falar sobre "**As tendências da Política de Assistência Social no contexto de desmonte da Seguridade**"; Solange Teixeira(UFPI), para discutir sobre "**Familismo na Política de Assistência Social**" e Adilson Silveira Jr., para contribuir com a discussão sobre a "**Pedagogia do Risco e da Vulnerabilidade Social no trabalho social no SUAS".**

Convido-os/as ao debate...

Referências

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre a originalidade e o conservadorismo. 2. ed. Brasília, 2003.

IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social, "Questão Social" e Trabalho em tempo de Capital Fetiche. In: **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. (org. por Raquel Raichelis, Damares Vicente e Valeria Albuquerque.) São Paulo, Cortez, 2018.

JÚNIOR, Adilson Aquino Silveira. **A Assistência Social e as ideologias do social-liberalismo**: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do SUAS. 2016.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela S.; PERUZZO, Juliane Feix. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez**, p. 153-78, 2012.

MOTA, A. E. (Org.). **O mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Assistência Social em Debate: Direito ou Assistencialização? In: **O trabalho do/a Assistente Social no Suas**: seminário nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta. – Brasília: CFESS, p. 65-71, 2011.

RAICHELIS, Raquel, SILVA, Maria Ozanira da Silva, COUTO, Berenice e YAZBEK, Maria Carmelita. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: disputas e

SPOSATI, Aldaíza. Descaminhos da Seguridade Social e desproteção social in: **Ciência & Saúde Coletiva**. V.23. Rio de Janeiro: 2018.

TEIXEIRA, Solange Maria. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social: elementos para sua reconstrução em bases críticas. **Serviço Social em Revista**, v. 13, n. 1, p. 4-23, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e Assistência Social**. São Paulo, Cortez, 1993.

_____. Tendências da Política de Assistência Social. In: **Serviço Social & Saúde.** Campinas. v. 3 n. 3 p. 1–94, maio 2004. Disponível em: <file:///C:/Users/iraci/Downloads/3_Yazbek%20(2).pdf>. Acesso em: 01/05/2020.

SOBRE A CENTRALIDADE POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

Ana Elizabete Mota
Marcelo Sitcovsky

A discussão sobre a centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira deve ser contextualizada no âmbito da expansão da Política de Assistência Social nos anos 2000, na vigência do governo de Luís Inácio Lula da Silva. Foi no Governo Lula que a Assistência Social brasileira passou a respirar novos ares com a criação do SUAS, que foi responsável pela normatização, organização, racionalização e padronização dos serviços prestados à população. Período da criação das unidades públicas de execução da Assistência Social, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especial da Assistência Social (CREAS), que operam, respectivamente, com a proteção social básica e especial, de média e alta complexidades. Iniciativas que consolidaram avanços dessa política, especialmente para os municípios onde inexistia tal estrutura pública.

Vale relembrar que a direção política vigente no governo Lula foi a da conciliação de classes, marcada, essencialmente, pelo chamado social-liberalismo, cuja diretriz era a de crescimento econômico com justiça social (CASTELO,2012, p.46-77). Esta direção teve aderência nas ideias *neodesenvolvimentistas* que predominaram nos países latino-americanos, especialmente naqueles com governos de centro-esquerda, na primeira década dos anos 2000 (MOTA, AMARAL E PERUZZO, 2012, p.153-178). Embora se apresentassem como contestação às diretrizes neoliberais e à ideopolítica imperialista norte-americana, o eixo programático do social-liberalismo foi o crescimento econômico com ampliação das políticas de combate à

pobreza, majoritariamente através de programas de transferências de renda que grassaram por todo o subcontinente (IDEM, 2012, p. 153-178).

Defendemos que a expansão e centralidade da política da Assistência Social, integrante que é do tripé da Seguridade Social, deve ser pensada como expressão singular de uma totalidade social, determinada, em última instância, pelo modo como a sociedade produz e reproduz – ainda que com contradições – sua base material e as relações sociais, numa dada contextualidade histórica.

Desse ponto de vista, é evidente que as políticas sociais em geral e as que integram a Seguridade em particular, são socialmente determinadas pela dinâmica mais geral da produção e reprodução social da sociedade; mas não o são de modo direto, imediato e mecânico, posto que as classes fundamentais em confronto defendem e batalham incessantemente pelos seus interesses e necessidades – quer do trabalho, quer do capital –configurando uma correlação de forças que, dependendo de cada conjuntura, pode ter maior ou menor peso na intervenção econômica e social do Estado capitalista.

Seguramente, a expansão e estruturação da Assistência Social, particularmente com a criação do Bolsa Família, foi uma resposta (material e política), nos limites da ordem capitalista reinante no Brasil, às demandas das classes subalternas e pauperizadas por meios de vida e sobrevivência.

A ampliação da Política de Assistência Social no governo Lula, contando com novas regulações públicas e mecanismos de gerenciamento, tiveram o propósito de atender às necessidades reais das famílias das classes subalternas, responderam a demandas legítimas e necessárias, promoveram redução da pobreza e ampliaram o consumo desses segmentos da sociedade. Operaram, também, mecanismos de legitimação e apoio popular ao governo que, inclusive, pôde avançar em outras contrarreformas, como a da previdência dos servidores públicos.

Ainda que tenha havido redução da pobreza e da miséria, a desigualdade social, geneticamente requerida pela produção/reprodução capitalista, não foi superada e foram tímidas as iniciativas para implementar políticas sociais estruturadoras de uma Seguridade Social universal, com robustas fontes de financiamento público e sob controle dos trabalhadores.

Devemos acrescentar, valendo-nos do que Mota (1995, p.146-149) sistematizou na última década do século XX, que a despeito do texto consti-

tucional de 1988 conter princípios que garantam a uniformidade e universalidade das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social, já em 1989 muitos dos direitos, garantias, benefícios e serviços da Seguridade foram contestados e a unidade orçamentária e gestora foi literalmente fraturada, sob a alegação da necessidade de adequar *a tardia* Seguridade Social brasileira à dinâmica do capitalismo mundial (Consenso de Washington) e às reformas ou contrarreformas que seriam iminentes (MOTA, 1995,p.146).

Importa lembrar que a Constituição Federal (CF) de 1988 surge no contexto da democratização da sociedade brasileira, após o exaurimento da ditadura militar, caracterizando-se como um marco no campo dos direitos e das garantias sociais. Evidente que, comparando com os países centrais, o Brasil cria tardiamente a sua Seguridade Social, dado que remonta à década de 1980 do século XX, com características muito distintas das vigentes nos países centrais. Anote-se que, enquanto os países centrais enfrentavam a crise capitalista (desde as décadas de 70 do século XX) com a reestruturação produtiva, as mudanças no mundo do trabalho e a reforma do Estado, abraçando e exportando a ideologia neoliberal, os países latino-americanos, como é o caso do Brasil, saiam de uma truculenta ditadura militar e por força da luta de classe conquistavam espaço político e novos direitos sociais e trabalhistas, inflexionando (tardiamente) a intervenção social do Estado na contracorrente do movimento global em defesa de ampliação do mercado e redução do Estado. Razão pela qual a Seguridade Social brasileira, ainda que criada tardiamente, foi um ganho político, social e civil das classes trabalhadoras brasileiras.

A CF definiu o espectro da Seguridade Social quando afirma que a Previdência Social é de natureza contributiva; a Saúde é um direito universal e não depende de prévias contribuições; e a Assistência Social volta-se para os que, por incapacidade física ou mental, envelhecimento, infância, ausência de trabalho e renda, temporária ou permanente, dela necessitam para prover o seu sustento. A oferta de bens, serviços e auxílios relativos à Assistência Social têm caráter universal para os que dela necessitam, destarte o acesso efetivo aos benefícios e serviços depende de critérios objetivos e subjetivos de elegibilidade, tais como: renda, condições de vida, situações de risco social e pobreza.

Como dito, desde a sua aprovação em 1988, os direitos e a instituição dos princípios e benefícios da Seguridade Social vêm sido duramente

atacados, o que revela, dentre outros, o modo como a classe dominante brasileira promoveu uma verdadeira cruzada contra as políticas sociais e da seguridade. Perversa e conservadoramente, essa ofensiva histórica se prolonga até os dias atuais: ora sob o argumento do déficit da Previdência, ora através do desmonte da Saúde com a ampliação dos servidos privados; ora sob a acusação – por vezes levianas – de que há corrupção nos programas de transferência de renda ou que suas benesses prejudicam a disposição para o trabalho, moralizando e vulgarizando essa parca iniciativa de renda mínima. Ao fim e ao cabo, independente do argumento de plantão, o que se pode dizer é que as reformas e cortes nesse setor estão subsumidos às necessidades do grande capital, porém, como já mencionado, não de forma mecânica e direta.

De fato, desde os anos finais da década de 1980 do passado século, as classes dominantes e a burocracia estatal procuram socializar a crise da Previdência: primeiramente através do discurso contra os "marajás da previdência" de Fernando Collor; em seguida, no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, é feita a mais radical reforma da Previdência ao tempo em que *assistencializavam/comunitarizavam* a política da Assistência Social, com a criação do programa Comunidade Solidária.

Naquela contextualidade foi dado o pontapé inicial do paradoxal movimento de *expansão da Assistência Social vis-à-vis a mercantilização e privatização da previdência* e da saúde, com ampliação dos sistemas complementares. Esta processualidade, mesmo que de forma politicamente distinta, foi mantida pelos governos do PT. Note-se que os governos Lula e Dilma, a despeito da expansão da Assistência Social, realizaram reformas da Previdência e operaram inflexões privatizantes na Saúde, afetando o funcionamento e os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) (MOTA, MARANHÃO e SITCOVSKY, 2010, P. 180-198).

Inegavelmente, a Assistência Social, cuja LOAS data de 1993, só adquiriu consistência de política pública, com a criação *da Política Nacional de Assistência Social (*PNAS/2004*)* e do *Sistema Único de Assistência Social (*SUAS/2005), no governo Lula sob a égide das políticas de combate à pobreza que, em certa medida, foram uma das competências da Assistência Social. É verdade que houve ampliação do consumo popular, ainda que considerando a insuficiência dos valores das transferências monetárias de renda para assegurar os mínimos sociais requeridos para a sobrevivência

das famílias. Contudo, vale ressaltar que as coberturas sob responsabilidade da rede socioassistencial e dos serviços dos CRAS e CREAS não avançaram na mesma proporção que o Bolsa Família e, repito, não inflexionaram a estrutural desigualdade social. Note-se, por exemplo, que o protagonismo dos direitos em relação ao acesso de benefícios monetários (caso do Bolsa Família) não evoluiu para a consolidação de uma renda mínima cidadania.

Passados 25 anos da primeira referência a tese da *assistencialização da Seguridade social*, por ocasião da publicação do *Cultura da Crise e Seguridade Social* (MOTA,1995), evidentemente que caberiam algumas reflexões que requerem *análise concreta de situações concretas* de modo a incluir novas mediações, aprofundamentos e atualização do debate. Dentre elas, aprofundar a discussão sobre a dimensão política dessa centralidade da Assistência Social no conjunto da Seguridade Social na atual conjuntura do governo de ultradireita de Jair Bolsonaro, antecedido pelo golpe parlamentar-jurídico-midiático de 2016 que destituiu uma presidenta eleita e encarcerou posteriormente o ex-presidente Lula da Silva. A partir do golpe de 2016, todas essas políticas, além da trabalhista, sofreram ataques irreparáveis por força da subtração de direitos e da Emenda Constitucional 95, a *PEC do fim do mundo*, que praticamente congela os investimentos do Estado.

Na atual conjuntura do país, após a ascensão de Bolsonaro e do ultraneoliberalismo brasileiro, registra-se a ampliação de tendências conservadoras no campo da Assistência Social, acompanhada pelo aprofundamento da mercantilização e encurtamento das demais políticas que formam a Seguridade Social. Observa-se o combate à laicidade do Estado e das políticas, enquanto os direitos se esvaem, subsumidos aos ajustes econômicos. Presencia-se o aprofundamento da pobreza e da miséria, que se tornam objetos de iniciativas voluntárias e da filantropia privada e religiosa.

Em contrapartida, as redes abertas de TV e a mídia falada, ao revés das políticas voltadas para o mercado de trabalho e cobertura social dos desempregados, são os arautos cotidianos do empreendedorismo, reconceituando o mercado informal, o comércio de ambulantes e o trabalho por conta própria como um atributo do indivíduo numa economia em recessão, com cortes orçamentários e redução das políticas sociais públicas. Presencia-se a tendência de "apagar" o direito ao trabalho protegido, em prol da responsabilização dos sujeitos, inclusive por sua incapacidade de empreender.

Na reestruturação do capitalismo no Brasil, marcada pela austeridade orçamentária e violenta ofensiva contra os direitos, são notórias as expressões do agravamento da *questão social* (aumento do desemprego, da pobreza, de pessoas em situação de rua, da desassistência às crianças, jovens e idosos) e crescimento da demanda por políticas de Assistência Social. Mas tudo indica que está em curso outra formatação do trato da *questão social*, em especial no que concerne às políticas sociais públicas, entre as quais se incluem a Previdência e a Assistência Social, como bem problematizou Somara Santos em recente postagem[1], ao afirmar que o atual governo pretende criar sua própria concepção de Assistência Social, sobretudo no âmbito ideológico, ao afastar-se da política pública de assistência como um direito, propugnando a expansão da ação social voluntária quando mais a população precisa delas.

Assistimos, portanto, à tendência à intensificação da filantropia ancorada em uma visão conservadora da esfera pública, da vida social, das conquistas civilizatórias, numa postura avessa às conquistas estabelecidas pela Constituição de 1988, no alvorecer da democratização da sociedade brasileira, agora submetida a inúmeras propostas de emendas constitucionais que desfiguram a Seguridade Social brasileira, materializando uma espantosa regressividade social e civilizatória.

O projeto econômico dominante no Brasil tem produzido impactos dramáticos nas condições de vida e trabalho do povo brasileiro. As propostas implementadas no campo dos direitos do trabalho sob o argumento da moderniza**ção** da legislação trabalhista e da promessa de ampliação dos empregos, patrocinou uma "reforma" trabalhista que precarizou profundamente as relações e condições de trabalho no país. As mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT criaram um ambiente hostil ao trabalho protegido, ainda mais afetado pela lei da terceirização, que permitiu sua ampliação para todas as etapas do processo produtivo, inclusive das atividades-fim. Os desdobramentos dessas "reformas", ao contrário do prometido, impactaram brutalmente as condições de vida, trabalho e pauperização dos trabalhadores e trabalhadoras, cuja política econômica ultraneoliberal vem promovendo a desindustrialização da economia, a informalização do trabalho, o desemprego e o desalento, determinando, por certo, a amplia-

1. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2019/08/30/forma-necessaria-ultraneoliberalismo-politica-social-e-conservadorismo-moral-sob-governo-bolsonaro/>. Acessado em 01 de agosto de 2020.

ção da demanda pela Política de Assistência Social, especialmente no que tange aos programas de transferência de renda em face de uma taxa de desocupação de 12,2% (12,8 milhões) e de desalento 4,2%, segundo dados da PNAD continua 2020.[2]

No momento em que escrevemos este curto ensaio, o Brasil e o mundo estão sob o fogo cruzado de uma pandemia provocada pelo novo Coronavírus, que ameaça a humanidade. A dimensão mundial e nacional dessa pandemia tornou-se um paradigma obrigatório para referimo-nos à Seguridade Social e à Assistência Social. Responsável por um verdadeiro genocídio em massa, esta pandemia afeta milhares de pessoas em todo o mundo e no Brasil, em particular, já se contabiliza mais de 3 milhões de infectados e de 115.000 mortos acometidos pela COVID-19, o que agrava ainda mais a pobreza e a desigualdade que antecediam a pandemia.

Evidente que a pandemia, por si só, não responde pelas contradições do mundo capitalista em que vivemos mas, sem dúvida, escancara as contradições presentes no modo de ser e de se reproduzir do capitalismo contemporâneo periférico, que é marcado – ademais da subalternidade e dependência aos centros imperialistas - pela produção destrutiva da natureza, pela exploração do trabalho e acumulação de riquezas, submetendo às formas mais bárbaras de precarização e superexploração os que precisam vender sua força de trabalho para sobreviver. Especialmente em um período em que a correlação de forças entre as classes é mediada pelos limites da organização política dos trabalhadores na vigência do isolamento social, ainda que sua rebeldia e sua organização estejam longe de serem canceladas.

Em curtas linhas, podemos afirmar que a crise sanitária da COVID-19 amplificou a pobreza e o desemprego, revelando inúmeras situações de penúria, desproteção e abandono social, cuja única alternativa de obtenção de renda foi o acesso ao Auxílio Emergencial pago pelo governo, em 5 parcelas. Assim, tudo indica que o aumento da demanda pela Assistência Social, que já era uma tendência em curso antes mesmo da pandemia, se complexificou. O público que já estava inscrito no CadÚnico de 28 milhões de famílias – 74,4 milhões de brasileiros – tende a se ampliar drasticamente. As avaliações preliminares sobre o Auxílio Emergencial pago pelo governo em razão da pandemia do Coronavírus, para além das críticas ao proces-

2. PNAD Contínua - Divulgação: Abril de 2020. Disponível no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE.

so de execução e mesmo aos critérios excludentes de acesso, permite-nos inferir que usuários atuais – em face das perspectivas econômicas e sociais - serão usuários da Assistência Social. Estamos nos referindo a 85.286.087 beneficiados com o auxílio, segundo os dados disponíveis no portal da transparência da Controladoria Geral da União, com um investimento de R$ 162,35 bilhões. Concretamente, o quadro social que acompanhará essa crise irá repercutir na busca pelos serviços e programas assistenciais.

Em consequência, e por isso mesmo, a burguesia investe açodadamente no seu projeto tentando torná-lo universal, na medida em que tenta cooptar a sociabilidade das classes subalternas, tornando subjetiva a objetividade das suas exigências. Condição para operar com algum grau de consentimento, as medidas necessárias aos seus modos de enfrentar a crise capitalista e, no seu interior, a crise sanitária.

O projeto da classe dominante tem como suportes materiais a propriedade privada, a exploração do trabalho e a apropriação de riquezas, alimentada pela financeirização do capital mediada, dentre outros aspectos, pela pilhagem dos meios de vida dos trabalhadores (bens, serviços, salários e rendas e do fundo público). No outro polo dessa relação, a pauperização das classes trabalhadores mediante a superexploração do trabalho, o desemprego e a inexistência de renda são potenciados pela supressão de direitos e garantias sociais sob a égide dos ajustes fiscais ultraneoliberais, determinando a regressão da Seguridade Social com a expansão de uma nova onda de assistencialização.

Se no período da expansão da Assistência Social nas primeiras décadas dos anos 2000, o argumento eram as políticas de combate à pobreza e à miséria, na atualidade se presencia o recrudescimento do voluntarismo institucional e empresarial à moda da *solidariedade S/A* propagandeada pela Rede Globo. Consta-se também o oportunismo político da direita ao pretender criar o Renda Brasil como extensão do *auxílio emergencial* concedidos às populações vulnerabilizadas pela falta de trabalho e renda na vigência da pandemia, mas o farão – tudo leva a crer – sem ampliar o orçamento da Assistência, tão somente remanejando recursos de outros orçamentos, como tentaram fazer com a educação em recente proposta de aprovação do FUNDEB. Essa proposição, polemizada entre membros do próprio governo, faz-se em um cenário de potenciação da precarização do trabalho, da expansão da superpopulação relativa e do exército de reserva,

formado por homens e mulheres alojados no desemprego, na informalidade e no trabalho por conta própria. Novamente a relação entre Assistência Social e trabalho se apresenta.

Nesse sentido, parece estar em curso o que poderá vir a ser a segunda onda da *assistencialização da Seguridade Social* em face da nova centralidade dos programas de transferência de rendas que se realizaram paralelamente à brutal supressão e mercantilização de outras políticas, bens e serviços.

Estaríamos, portanto, frente a uma nova centralidade política da Assistência Social? Se anteriormente ela era tributária do combate à pobreza e à miséria como iniciativa do projeto social-liberal, agora, antes criticada pela direita, passa a ser abraçada pelo pragmatismo e voluntarismo, quiçá como a principal ferramenta de legitimação do governo ultraneoliberal e protofacista.

Uma das mediações políticas dessa trajetória diz respeito à vivência da desigualdade social por parte das classes subalternas e pauperizadas, cujo não atendimento das suas necessidades mais elementares empurram estes segmentos das classes trabalhadoras e do lumpem proletariado para o campo econômico-corporativo, da sua reprodução simples, onde é restrito o espaço da formação da consciência crítica, materializando a possibilidade de reprodução da racionalidade das classes dominantes via legitimação do governo Bolsonaro.

É nesse sentido que o imediatismo da reprodução material e social das classes subalternas torna-se permeável ao oportunismo político das ideias das classes dominantes, que hipotecam às representações e necessidades imediatas de sobrevivência a capacidade de *subjetivar a objetividade* requerida pela ultradireita do capital internacional e nacional.

Os intelectuais orgânicos do capital, através dos seus aparelhos privados de hegemonia, apostam na aderência das classes ao conservadorismo, marcado que é por uma concepção reacionária do mundo que se revela intolerante, preconceituosa, sectária, irracional, anticomunista e propensa a apoiar alternativas autoritárias pela via da assistencialização da Seguridade Social.

Em posição inversa à tendência que parece se avizinhar – e para finalizar – pontuamos minimamente as inflexões desse processo no âmbito da profissão do Serviço Social, cujos profissionais são a maior categoria a

integrar as equipes do CRAS e CREAS nos municípios brasileiros.

Embora o Serviço Social, como de resto as demais profissões, sofram as determinações e injunções das diretrizes ultraneoliberais e do conservadorismo vigente na realidade brasileira, particularmente desde o golpe midiático, jurídico, parlamentar de 2016 que derrubou a presidenta eleita Dilma Rousseff e com a assunção do presidente Jair Bolsonaro, é possível afirmar que ainda prevalece na profissão uma cultura política e profissional crítica que faculta aos profissionais o desempenho de um significativo papel intelectual, inclusive no âmbito da Assistência Social (MOTA, 2019).

Somos sujeitos da formação de uma sociabilidade libertária e emancipatória e da preservação da unidade entre as diversas dimensões da profissão (teórica/ética/ideopolítica e técnica). Desta unidade é que pode ser assegurada a resistência ao pensamento conservador, tecnicista e modernizador, tanto no âmbito da pesquisa como no da formação e no exercício profissional.

Contudo, as tendências anteriormente apontadas podem resvalar para a tecnificação da profissão, restringindo o exercício profissional à execução de protocolos e procedimentos de atuação que subtraiam as dimensões pedagógica e formativa da profissão seja no âmbito da democratização de decisões, da negociação de projetos e recursos; seja referenciando a defesa e exercício de direitos; seja instrumentalizando o acesso universal a bens, serviços e políticas, ou ainda mediatizando a incorporação de novas necessidades das classes trabalhadoras e subalternas à proteção pública.

É mister ressaltar, todavia, os limites objetivos e subjetivos que a condição de trabalhadores e trabalhadoras assalariadas – como em toda atividade profissional – impõe aos e às Assistentes Sociais, não apenas determinados pelas vivências da ultraprecarização do trabalho, como pelo controle do conteúdo do trabalho e por possíveis constrangimentos por práticas de assédio moral. O protofascismo (ANUNCIAÇÃO DE SOUZA, 2018) pode exportar seus conservadorismos para o âmbito do Serviço Social, atingindo o exercício profissional por força de *respostas* místicas, etéreas e obscurantistas às problemáticas sociais contemporâneas, todas agravadas pela pandemia do novo Coronavírus e que incidem nos comportamentos dos sujeitos, visando alterar sua conduta.

Ao que tudo indica, se a conjuntura da luta democrática e da organização política da sociedade brasileira nos finais da década de 1970 legou

as condições para a insurgência e renovação do Serviço Social sob a batuta da organicidade com as necessidades das classes trabalhadoras – mediadas pela luta social e pelo projeto de radicalização da democracia, em direção inversa àquela cultura profissional expressa no ideário do projeto ético-político profissional – constata-se que a *entourage* executivo-parlamentar do atual governo e da segunda onda da *assistencialização* da Seguridade pode se abastecer ideológica e programaticamente do ultraconservadorismo e reacionarismo na tentativa de passivizar a própria profissão, seja obtendo consentimentos, seja, no limite, pelo uso de meios institucionais e materiais de coerção.

Referências

ANUNCIAÇÃO DE SOUZA, O Significado Social do Conservadorismo para o Serviço Social In AMARO S; CRAVEIRO A (ORGS) *VADE MÉ-CUM: trabalho instrumentalidade do Serviço Social*, Curitiba, Nova Práxis Editorial, 2018, p. 37.

CASTELO, R. O Social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, A.E. *Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia*. São Paulo, Cortez Editora, 2012, p. 46-77.

MOTA, A.E., AMARAL, A, e PERUZZO, J.O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A.E. *Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia*. São Paulo, Cortez Editora, 2012, p.153-178.

MOTA, A.E. CULTURA DA CRISE E SEGURIDADE SOCIAL. São Paulo, Cortez, 1995.

MOTA, A.E. Serviço Social brasileiro: profissão e área do conhecimento. *Katálysis,* Florianópolis, v. 16, n. especial, p. 17-27, 2013.

MOTA, A.E., MARANHÃO, C.H. E SITCOVSKY. As tendências da política de assistência, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, A. E. (Org.). *O Mito da Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social brasileiro: profissão e área do conhecimento. In: *Katálysis*. v. 16, número especial bilíngue, Florianópolis, 2013.

MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social brasileiro: insurgência intelectual e legado político. In: Silva, M. L. de O. (Org.). *Serviço Social no Brasil:* história de resistências e de ruptura com o conservadorismo. São Paulo: Cortez, 2016.

MOTA, A.E. *40 Anos da Virada do Serviço Social no Brasil*: lições e desafios. In: Medeiros E., Nogueira L, Bezerra L (Orgs). Formação social e serviço social. São Paulo, Outras Expressões, 2019, p.167-178.

A CENTRALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS DE DESMONTE[1]

Entrevistada: Ivanete Boschetti[2]
por Iracilda Braga

Professora Boschetti, consideramos a centralidade da Política de Assistência Social no Sistema de Seguridade Social brasileiro um tema atual, cristalizando a ideia de "mito social" inaugurada por Mota (2010) em sua obra intitulada "O mito da Assistência Social", termo empregado pela autora na análise da centralidade da Assistência Social no conjunto da Seguridade Social.

Consideramos também a sua contribuição sobre o tema quando afirma que a centralidade migrou da Previdência para a Assistência Social, transformando-a em uma política estruturadora e não apenas mediadora de acesso (BOSCHETTI, 2003). Nesse mesmo sentido, afirma ainda ser esta política um mecanismo de ativação dos trabalhadores na busca por um trabalho "cada vez mais inacessível". Acrescenta: "A inevitável evidência de impossibilidade de estabelecimento de pleno emprego no capitalismo

1. O texto foi orientado por questões enviadas pela professora Iracilda Alves Braga em formato de entrevista -junho de 2020, (nota da organizadora).

2. Graduada em Serviço Social pela Universidade Católica Dom Bosco (1985), mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (1993), doutora (1998) e pós-doutora (2012) em Sociologia pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris. Foi docente do Departamento de Serviço Social e Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília entre 1996 e junho de 2018. Atualmente é Professora Titular da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (ESS/UFRJ), desde junho de 2018 ministrando disciplinas na graduação e pós-graduação em Serviço Social. Foi Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST/UnB) entre 2000 e 2018 e atualmente é vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas Marxistas sobre Política Social (GEMPS/UFRJ) e integra o NEPEM/UFRJ (Núcleo de Estudos Marxista).

coloca a Assistência Social como âncora na extremidade da fronteira entre trabalho e não trabalho" (BOSCHETTI, 2016, p. 166).

Assim, diante do exposto e, tendo em vista o cenário atual de desmonte da Política de Assistência Social, coloco três questões à sua reflexão e contribuição com esse diálogo:

1) A centralidade da Política de Assistência Social, dentre as políticas de Seguridade Social, consiste numa estratégia de reprodução e legitimação do capital?

Em nossas pesquisas, temos demonstrado como a Assistência Social vem se agigantando no âmbito dos sistemas de Seguridade Social, tanto nos países do capitalismo central, como nos países do capitalismo dependente e periférico, entre os quais o Brasil, especialmente em sua forma de benefício monetário (chamado usualmente de renda mínima ou básica). Esse processo avança na mesma medida em que se intensifica a ofensiva do capital aos direitos do trabalho, da previdência, e da saúde, por meio das avassaladoras contrarreformas submetidas ao imperativo da acumulação. Entendemos estes processos como formas contemporâneas de expropriação social[3], que suprimem da classe trabalhadora a possibilidade de acessar parte da riqueza socialmente produzida que é apropriada pelo Estado sob forma de fundo público, constituído por impostos e tributos para financiar os serviços públicos. A supressão ou restrição de direitos reduz a participação social do Estado na reprodução ampliada da força de trabalho, e a impele a se submeter a não importa que tipo de trabalho ou atividade para assegurar sua subsistência e de sua família.

A redução do dispêndio do fundo público na realização de direitos do trabalho, previdência, saúde e educação, especialmente, produz uma dupla operação na constituição da base social da acumulação. Por um lado, obriga a classe trabalhadora a buscar meios de reprodução de sua força de trabalho no mercado, por meio da compra de serviços e benefícios que deixam de ser públicos e se tornam mercadoria, o que implica criação de mais excedente, portanto, mais acumulação. Por outro lado, muda o papel do Estado Social na reprodução ampliada do capital, sem retirar sua importante

3. Estas reflexões estão desenvolvidas em "Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho". In Boschetti (org.) Expropriação e Direitos no Capitalismo. São Paulo, Cortez, 2018.

função de partícipe desse processo, mas agora sob novas configurações. Por um lado, suas funções se limitam cada vez mais à regulação e normatização das políticas sociais que são potencialmente capazes de se constituir em nichos de acumulação por meio de sua privatização e redução, como é o caso da saúde, previdência, mas também educação, habitação, transporte e outras. Por outro lado, suas funções se agigantam na interposição da Assistência Social, que ganha relevância em contexto de crise. No âmbito da previdência e saúde, a ação estatal se limita cada vez mais à manutenção de sistemas públicos mínimos ou básicos (os chamados planos de base) e regula a instituição de planos privados abertos e/ou fechados que se constituem em novos nichos de acumulação. No âmbito do trabalho, flexibiliza as normas, submete o trabalhador a regras ditadas pelo capital, o que favorece mais intensamente a extração de mais valor. Na Assistência Social, estabelece benefícios assistenciais monetários que podem ser ingenuamente compreendidos como mecanismos de redução da superexploração, quando, na verdade, participam dos processos de expropriação e submetem a classe trabalhadora à servidão sem proteção. Nesses termos, a Assistência Social participa de forma cada vez mais intensa das bases materiais para a acumulação do capital e favorece os processos de expropriação social de direitos do trabalho e da previdência, criando condições para a superexploração da força de trabalho em todos os países capitalistas.

2) A Assistência Social consiste no principal meio de enfrentamento da "desigualdade"?

A desigualdade no capitalismo é determinada pela Lei do Valor, conforme Marx apontou n'O Capital, que consiste na produção e reprodução do capital assentada na exploração da força de trabalho para geração da mais valia absoluta e relativa, o que possibilita a acumulação e concentração do capital pelos proprietários dos meios de produção. A desigualdade, portanto, é essencialmente resultante da apropriação privada da riqueza socialmente produzida pela classe trabalhadora, obrigada a vender sua força de trabalho para assegurar suas condições de vida. O capitalismo jamais absorveu (e jamais absorverá) a totalidade da força de trabalho nos processos de trabalho estruturados para assegurar a reprodução do capital, o que produz a existência de uma superpopulação relativa sempre disponível

para ser explorada pelo capital. Sua existência possibilita ao capital rebaixar o valor da remuneração dos/as trabalhadores/as sob a forma de salário ou de "pagamentos" por atividades, cada vez mais precarizadas nesse contexto de crise do capital. Assim, a desigualdade se expressa não só pelo acesso absolutamente díspar e injusto aos rendimentos/produtos do trabalho assalariado, precário ou intermitente, mas também pelo não acesso à propriedade, absolutamente concentrada pelo grande capital e pela burguesia.

Desse modo, é inadmissível considerar que uma política social como a Assistência Social possa ser uma estratégia de enfrentamento da desigualdade. Mesmo quando reconhecida legalmente como direito social e dever do Estado, a Política de Assistência Social pode ser um mecanismo de acesso a serviços públicos e a programas de recursos monetários (comumente chamados de programas de renda mínima ou básica) necessários no processo de satisfação de necessidades sociais. Dependendo de sua dimensão, abrangência e qualidade, esses programas e/ou benefícios da Assistência Social auxiliam na reprodução cotidiana da força de trabalho, possibilitando-os acessar alimentação, medicamentos, vestuários, cuidados sociais em situações específicas. Sua existência faz com que essa população, a maioria constituída pelo que Marx designou como superpopulação relativa estagnada, tenha possibilidade de acessar parte do fundo público que financia a Política de Assistência Social, contudo, não a torna uma política capaz de enfrentar e reduzir a desigualdade, pois esta é elemento constitutivo e insuperável do capitalismo.

3) Como orientar o trabalho social no SUAS de modo a construir uma direção social que favoreça a emancipação dos sujeitos sociais usuários dessa política?

É preciso compreender o significado dos direitos sociais no capitalismo, como elementos indissociáveis do processo de reprodução do capital, conforme já sinalizado nas questões anteriores, ainda que sua existência e ampliação em contextos bem específicos, resultem da luta de classes, ou melhor, da luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho. Aceita essa tese, é preciso reconhecer a distinção entre emancipação política e humana, nos termos marxianos. A emancipação política constitui a conquista histórica por direitos e igualdade formal entre

cidadão no capitalismo, especialmente a partir do século XX. É, portanto, uma conquista da cidadania burguesa, sendo este o seu limite. Ou seja, os direitos de cidadania alcançados com maior ou menor abrangência no capitalismo jamais ultrapassarão os limites da igualdade formal legal. A emancipação humana, por sua vez, expressa a potencialidade humana de superação da ordem do capital. Constitui a possibilidade histórica de estabelecimento da igualdade substantiva, sem exploração de classe, gênero, etnia ou orientação sexual. É a mais elevada forma de realização humana. Feitas tais distinções, fica evidente que a emancipação humana é incabível no capitalismo, e se coloca no horizonte das lutas sociais pela construção de uma sociedade socialista. No âmbito do capitalismo, o horizonte possível está circunscrito às lutas pela emancipação política, ou seja, às lutas pela igualdade no acesso aos direitos, pela participação o mais ampla possível na apropriação do fundo público pelas políticas públicas, nas lutas contra toda forma de privatização, de expropriação de direitos, e de rebaixamento do papel do Estado Social na reprodução social da classe trabalhadora. Nessa direção, no âmbito do SUAS, a luta e a direção social dessa política pública devem se orientar pela universalização da Seguridade Social (previdência social pública e universal, saúde pública e universal, trabalho estável, seguro e com direitos como regra universal) e não pela sua própria universalização. Ou seja, o reconhecimento da Assistência Social como direito e dever do Estado não pode ser elemento catalizador da expropriação de direitos do trabalho, da previdência e da saúde. A "universalização" da Assistência Social só pode ser considerada na prestação de serviços socioassistenciais indissociados das demais políticas sociais. Não há horizonte possível de emancipação política na perspectiva de reprodução da classe trabalhadora pela "universalização" de benefícios monetários de "renda mínima ou básica". Entendemos que a forma de o SUAS contribuir com a emancipação política é atuar junto aos seus usuários para que se organizem e se constituam em sujeitos coletivos de defesa do trabalho com direitos, da previdência e saúde pública, das liberdades democráticas, e das lutas sociais pela superação do capitalismo, sendo essa a única forma de superação da desigualdade.

AS TENDÊNCIAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL[1]

Entrevistada: Carmelita Yazbek[2]
por Iracilda Braga

Nosso debate considera o contexto em que se desenvolvem as políticas de proteção social, que no atual cenário são caracterizadas pela precarização das relações de trabalho, pela globalização e tem como orientação a política econômica neoliberal.

Consideramos que no seu texto intitulado "Tendências da Política de Assistência Social", publicado em 2004, a senhora afirma: "Nós passamos 10 anos construindo um projeto para área da Assistência Social no país. E, na atual conjuntura, vemos esse projeto emperrar e, pior, aos poucos ser substituído por uma visão conservadora sobre a Assistência Social, sobre as famílias pobres, culpando-as pela sua pobreza" (YAZBEK, 2004,27). Passados 16 anos dessa publicação, discute-se hoje o "familismo", a responsabilização da família pelo seu autoprovimento, a centralidade da Política de Assistência Social e o desmonte da Seguridade Social.

Nesse mesmo texto, a senhora propõe reflexões sobre a ação clientelista, filantrópica e tuteladora, o padrão de gestão conservadora da Política de

1. Texto orientado por questões enviadas pela professora Iracilda Alves Braga em formato de entrevista - maio de 2020 (nota da organizadora).

2. Atualmente é professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, na área de Fundamentos Teórico Metodológicos do Serviço Social, Membro do Conselho Científico e Acadêmico do Doutorado e do Curso de Especialização em Política Social da Faculdade de Serviço Social da UNLP - La Plata, Argentina. Foi professora visitante do Instituto Superior João Paulo II de Luanda - Angola e da Universidade Lusófona do Porto. Bolsista Produtividade do CNPQ A1. Projeto: O movimento de Reconceituação do Serviço Social na América Latina e suas interlocuções com o Serviço Social europeu no período de 1960/1980: a particularidade do caso português.

Assistência Social e de sua identificação histórica com a filantropia. Questiona, ainda, o protagonismo da população usuária na condução da política e afirma: "A luta continua e na verdade sua grande tendência ainda é lutar para que o reconhecimento do direito seja a medida da negociação e da liberação no campo dessa política" (YAZBEK, 2004, 27).

Por fim, consideramos suas contribuições às reflexões sobre a Política de Assistência Social no texto mencionado, e em inúmeros outros. Destacamos esse texto sobretudo pela discussão das tendências da Assistência Social.

Assim, indaga-se sobre a atualidade das tendências apontadas e o surgimento de novas tendências, bem como sobre: **Quais os reflexos/consequências para o enfrentamento da questão social no cenário atual? A Assistência Social consiste no principal meio de enfrentamento da "desigualdade"? Qual o lugar da Assistência Social, dentre as políticas de Seguridade** Social? **Ainda devemos considerá-la como "primo pobre"?**

Inicialmente, gostaria de lembrar que no XVI CBAS (2016), onde me coube a tarefa de apresentar uma análise sobre a Assistência Social brasileira, no âmbito das Políticas de Proteção Social, ao desenvolver minha análise realizei algumas ponderações que gostaria de utilizar para problematizar as instigantes questões que colocam. Seguem algumas dessas observações:[3]

3. As reflexões que se seguem têm como suporte a pesquisa ESTUDO AVALIATIVO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, financiada pelo CNPq e realizada entre os anos de 2014 e 2018, envolvendo 5 universidades brasileiras (Federais do Pará, Maranhão, Ceará, PUCRS e PUCSP).
O objeto da investigação foi a Política de Assistência Social no Brasil, especificamente no que se refere à implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), considerando duas dimensões: análise crítica do conteúdo, dos fundamentos e da realidade da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o processo de implementação do SUAS em nível nacional, contemplando a análise da gestão federal, estadual e municipal, considerando a articulação entre os três níveis de governo e destes com a sociedade; pesquisa de campo sobre a implementação do SUAS em uma amostra intencional de Estados e municípios brasileiros. Foram selecionados enquanto espaços institucionais privilegiados para estudo da implementação do SUAS os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e os Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centros POP. Para o desenvolvimento da pesquisa foram selecionados 07 Estados representativos de cada Região do país, sendo um Estado da Região Norte (Pará); o Distrito Federal, representando a Região Centro-Oeste; dois Estados da Região Nordeste (Maranhão e Ceará); dois Estados da Região Sudeste (São Paulo e Minas Gerais); e dois Estados da Região Sul (Rio Grande do Sul e Paraná), totalizando sete Estados e o Distrito Federal .Em cada um desses Estados foram selecionados, também intencionalmente, pelos pesquisadores responsáveis pelo estudo, com a participação de gestores estaduais e de técnicos assessores, 06 municípios onde o estudo foi desenvolvido em profundidade: a capital do Estado (metrópole); 01 município de porte grande; 01 município de porte médio; 02 municípios de porte pequeno nível 01 e 01 município de porte pequeno

> É difícil pensar nas políticas sociais e especialmente nas políticas protetivas como a Assistência Social, no tempo presente. Tempos sombrios e desumanos que vivemos na atualidade, quer em termos globais, quer em nosso país. Contexto de crise estrutural do capital que avança em seu caráter predatório e na banalização da vida. Tempos de devastação como nos lembra Antunes, "uma fase ainda mais destrutiva da barbárie neoliberal e financista." (Antunes, 2018:10) Tempos de crescimento do conservadorismo de traços fascistas e de exposição da face hiperautoritária do neoliberalismo (DARDOT e LAVAL, 2016).

[...] Sem dúvida, a centralidade do capital financeiro e seu domínio sobre o capital produtivo vem trazendo consequências graves para a "classe que vive do trabalho" com a manutenção de taxas elevadas de desemprego, insegurança e instabilidade nos empregos, crescimento do trabalho informal e precário, redução de salários, precarização das relações de trabalho, incluindo terceirizações e contratos por prazos determinados, entre outros aspectos. Nesse contexto, altera-se a esfera da Política marcada nos dias atuais por sua desqualificação, despolitização e também a esfera da Política Social, que se torna cada vez menos universal e mais focalizada. Altera-se, ainda, a esfera da sociabilidade, que no capitalismo atual se expressa na mistura com a religiosidade, no avanço do conservadorismo e na ofensiva reacionária que vivemos.

---

nível 02, totalizando, portanto, 40 municípios nos 07 Estados mais o Distrito Federal. O total de CRAS selecionados para o desenvolvimento da pesquisa empírica nos 40 municípios dos 07 Estados e mais o Distrito Federal foi de 02 CRAS para as metrópoles; 02 para as cidades de porte grande; 02 para as cidades de porte médio; 01 para as cidades de porte pequeno nível 01 e 01 para as cidades de porte pequeno nível 02, totalizando 56 CRAS, selecionados pelos pesquisadores responsáveis pelo estudo em cada Estado com a participação dos gestores municipais e técnicos assessores da Política de Assistência Social no respectivo Município. Participaram da pesquisa empírica no Distrito Federal 01 CRAS também selecionados pelos/as pesquisadores/as com a participação do gestor distrital da Política de Assistência Social. No total geral, foram estudados 57 CRAS.

Para escolha dos municípios e dos CRAS, foi considerada a diversidade da realidade do desenvolvimento da Política de Assistência Social, contemplando essa diversidade em cada município e em relação aos CRAS. Portanto, foram selecionados municípios com diferentes níveis de gestão, com destaque à gestão básica e gestão plena, considerados ainda os CRAS com pelo menos dois anos de funcionamento.

Quanto aos CREAS, foram selecionados 01 em cada Estado e 01 no Distrito Federal, totalizando, por conseguinte, 08 CREAS. Já os Centros POP, pela implantação recente, foram também selecionados 01 por Estado participante da amostra e 1 no Distrito Federal, localizados em municípios de grande porte ou médio porte, totalizando 8 Centros Pop. Para realização da pesquisa de campo, foram aplicados os seguintes procedimentos: Observação Sistemática dos CRAS, CREAS e Centros POP *in loco*; Entrevista semiestruturada com gestores estaduais, municipais e conselheiros, e Grupo Focal com técnicos, usuários e conselheiros.

[...] Nessa direção, sabemos que as transformações em andamento no capitalismo contemporâneo, com seu atual padrão de acumulação, caracterizado pela flexibilização produtiva com suas profundas mudanças na esfera do trabalho, suas políticas neoliberais de privatização, de desregulação dos mercados, em particular do mercado laboral, que associadas à nova hegemonia liberal-financeira, trazem como consequência a radicalização da questão social e a recomposição das políticas sociais que se tornam cada vez mais focalizadas, seletivas e condicionadas. Trago aqui a referência à questão social que fundamentalmente expressa a divisão da sociedade em classes, cujos confrontos se agudizam e que nos contraditórios tempos presentes assume novas configurações e expressões que "condensam múltiplas desigualdades mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais, mobilidades espaciais, formações regionais e disputas ambientais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural - enraizada na produção social contraposta a apropriação privada do trabalho -, a 'questão social' atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa luta aberta e surda pela cidadania, no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos" (IAMAMOTO, 2018, p.72).

[...] A partir dessa rápida análise e frente aos atuais e enormes constrangimentos que configuram hoje a questão social e que alcançam duramente as Políticas Sociais é que gostaríamos de problematizar inicialmente a relação entre questão social e Política de Assistência Social.

Entendendo a questão social e a desigualdade estruturante que a constitui como constitutiva da ordem capitalista, e, portanto, sendo ineliminável nessa ordem, não será pela via da Assistência Social nem pela via das Políticas Sociais que poderá ser equacionada. No entanto, sabemos que, como Política, a Assistência Social, especialmente desde 2004, com o SUAS pode assegurar direitos socioassistenciais e minimizar as desigualdades que se agravam no país. E, se há 16 anos constatávamos a presença de marcas conservadoras e filantrópicas na Política, podemos afirmar que essas marcas ainda estão presentes, agravadas pelo "familismo" e pelas estratégias de terceirização da Assistência com as "parcerias" com Terceiro Setor, em que encontramos entidades com essas características. (Em São Paulo, p. ex., 95% dos serviços da Assistência Social são ofertados pela rede). Esse é um ponto de tensão e de grandes contradições na oferta de serviços.

Sem dúvida, o SUAS é permeado por contradições e ambiguidades porque, apesar das adversidades e das históricas marcas conservadoras presentes na política, não podemos deixar de reconhecer, desde a Carta Constitucional, mudanças significativas no que concerne à proteção social no Brasil, que se coloca no campo dos direitos. Essas mudanças estão presentes na concepção da Assistência Social e em seu suporte legislativo, e constituem avanços que deveriam permitir (e têm permitido) sua (difícil) passagem do assistencialismo e de sua tradição de não política para o campo da política pública.

Basta lembrar, a título de exemplo, em tempos mais recentes, que o Plano decenal 2016-2026 apresenta prioridades para consolidar a Assistência Social brasileira, no âmbito da ampliação de sua cobertura, universalizando o BPC mantendo-o vinculado ao salário mínimo, sinalizando para a universalização do SUAS em todas s regiões do país, respeitadas suas especificidades, o deveria significar mais serviços com qualidade, com respeito às diversidades sociais, mais trabalhadores, mais benefícios e reajustes nos próximos anos. "A perspectiva do Plano e a ampliação das inegáveis conquistas asseguraram a 4.5 milhões de brasileiros o BPC, a 13.5 milhões de Brasileiros o Bolsa Família. Em média a renda do BPC constitui 79% do orçamento das famílias beneficiadas e em 47% dos casos é a única renda". Obviamente, são iniciativas que apenas minimizam os impactos da questão social, mas que são essenciais para sobrevivência com alguma dignidade.

A pesquisa nacional que realizamos entre 2014 e 2018, sob a coordenação de Raquel Raichelis e na qual participaram pesquisadoras e pesquisadores de todas as regiões do país, constatou para essa política, nos tempos recentes, uma tendência regressiva, uma situação de retrocessos e desmanches, que colocam em risco os direitos socioassistenciais e as bases do SUAS. Assim, correm risco de regressão, benefícios e serviços disponibilizados a mais de 30 milhões de famílias referenciadas nos CRAS, exatamente nessa conjuntura de recessão e avanço da pobreza, quando mais se amplia a demanda pela universalização da Seguridade Social pública.

Ainda, conforme apresentamos no 16 CBAS, destaco a seguir algumas características do quadro atual da Assistência Social observadas em nossa pesquisa e em outros estudos recentes:

1 – Permanecem na Assistência Social tendências históricas, não superadas, da Assistência Social como o lugar destinado às ações dirigida aos "po-

bres" – dispositivo que estigmatiza e discrimina os estratos subalternizados, descola da condição de classe, que está na gênese da condição de pobreza e provoca uma cisão entre pobres e trabalhadores. Cresce o número de trabalhadores com e sem carteira de trabalho, precarizados, quarterizados, que buscam atendimento às suas necessidades sociais no âmbito do SUAS. [...]

E acrescentaria respondendo às indagações apresentadas que se observa ainda na Política de Assistência Social "a ação clientelista, filantrópica e tuteladora, o padrão de gestão conservadora da Política de Assistência Social e de sua identificação histórica com a filantropia". "A permanência da Assistência Social como *moeda de troca* política entre dominantes e dominados retoma seu longo caminho no país "cordial" da sociabilidade do favor, agora transmutada na sociabilidade do grande capital que toma de assalto o fundo público e desconstrói décadas de luta pela constituição da esfera pública no Brasil" (RAICHELIS e YAZBEK, ENPESS, 2018).

2 – Um segundo aspecto: sabemos que desde seu início, o SUAS está permeado de valores e tendências, tanto conservadoras como emancipatórias. É fundamental, todo o tempo, fortalecer aquelas que operam a formulação da Assistência Social como Política Pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania. Porque estou lembrando esses aspectos? Primeiro, porque o campo é fértil para regressões moralizantes e meritocráticas. Cresce em nossa sociedade o pensamento conservador e reacionário que estigmatiza o pobre por sua pobreza. Também, porque no processo de construção e consolidação do SUAS, esses valores e tendências estão se confrontando, especialmente com os processos privatizadores. Não podemos esquecer que o pensamento conservador e reacionário se revigora em nossa sociedade resultante do quadro político, com o ressurgimento de práticas classistas, racistas, homofóbicas, feminicidas, entre outras aspectos, nesse contexto.

3 – O terceiro aspecto para o qual gostaríamos de chamar a atenção é o desfinanciamento da Política de Assistência Social, que tenderá a se agravar crescentemente, como resultado da Emenda Constitucional 95/16, que desqualifica os direitos e impossibilita os serviços de manter a cobertura atual, ao propor o congelamento (com o teto das despesas de 2016 corrigido) das despesas sociais por 20 anos, o que terá forte impacto no desempenho da Política de Assistência Social, situação que só se agrava com atrasos de repasse e contingenciamento. Sem dúvida, a limitação financeira para custear

o SUAS trará graves consequências. Como lembra Sposati:

> [...] atenções públicas prestadas em serviços, ou benefícios, tendem a ser vistas, pelos conservadores, pelos que detém o poder "como benesse de cunho esmolar. Sua insignificância de valor monetário é dirigida a quem tem menos. Diversa é a conduta para os que têm mais e se aproximam da identidade de classe no poder A esses benefícios, substantivos em valores monetários, isentos de imposto de renda e sem qualquer condicionalidade, ou restrição, são distribuídos a magistrados, legisladores, militares e governantes. Não raro, se estendem a seus filhos, cuja idade de dependência é de 24 anos, em contraponto aos mais pobres, onde cai para 14 anos.

4 – O quarto ponto a destacar são os constrangimentos do gerencialismo que alcançam a gestão do SUAS que, como aponta Jucimeri Silveira, na "conjugação perversa entre cultura patrimonialista, reprodutora de assimetrias nas relações de poder sob os efeitos da ideologia do mando e do favor, e cultura gerencialista, incorporada na formulação das políticas públicas, a partir da racionalidade instrumental do mercado, configura uma feição de Estado com as seguintes dimensões: a) na dimensão social penalizadora da população em situação de pobreza e toda forma de insurgência que represente ameaça à dominação institucionalizada; b) na dimensão econômica gerencialista dos interesses do capital".

5 – Por outro lado, estudos têm demonstrado, e a pesquisa em alguns municípios evidenciou, que a judicialização da Assistência Social tem ocorrido principalmente em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), único benefício constitucionalizado dessa área, processo que ao mesmo tempo em que reconhece o demandante deste benefício assistencial – *o pobre* -, como sujeito de direito, o faz pela via da individualização do acesso ao direito, o que expõe o traço marcante de sociedades do tipo mercantil-escravagista, subordinadas ao capitalismo central dominante, como a brasileira.

6 – Como sexto ponto, gostaria de apontar algumas questões relativas à gestão do trabalho:

Sabemos que a questão dos recursos humanos vem se constituindo um desafio para a administração pública brasileira, situação que se complexifica na Assistência Social, marcada pela tradição de não política e de um histórico de desprofissionalização. O quadro profissional é em geral insuficiente, com grandes defasagens atendendo simultaneamente a diferentes

municípios." [...]

Quanto à questão da Assistência Social, dentre as políticas de Seguridade Social, ser considerada por mim como "primo pobre", hoje eu diria que toda a Seguridade enfrenta desafios no campo do desfinanciamento, da privatização e da desqualificação. Em síntese, toda a Seguridade está "pobre" frente às necessidades da população.

Os desafios sociais, políticos e econômicos frente ao quadro aqui brevemente apresentado são enormes, imensuráveis, e o fato de o capitalismo neoliberal penetrar em múltiplas dimensões de nosso cotidiano, nos leva indagar: como lutar por Políticas Sociais, como lutar pela Assistência Social como política pública e pelos direitos sociais que assegura em um contexto tão adverso?[4]

Referências

ANTUNES, Ricardo. Prefácio. In A nova Morfologia do Trabalho no Serviço Social (org. por Raquel Richelis, Damares Vicente e Valeria Albuquerque.) São Paulo, Cortez, 2018.

DARDOT e LAVAL. A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo, Boitempo, 2016.

IAMAMOTO, Marilda. Serviço Social, "Questão Social" e Trabalho em tempo de Capital Fetiche. In A nova morfologia do trabalho no Serviço Social. (org. por Raquel Raichelis, Damares Vicente e Valeria Albuquerque.) São Paulo, Cortez, 2018.

RAICHELIS, Raquel, SILVA, Maria Ozanira da Silva, COUTO, Berenice e YAZBEK, Maria Carmelita. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil disputas e resistências em movimento. São Paulo, Cortez, 2019.

SILVEIRA, Jucimeri. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos.

SPOSATI, Aldaíza. Descaminhos da Seguridade Social e desproteção social no Ciência **& Saúde Coletiva**, v. 23, p. 2315-2325, 2018.

4. Obs. Não levei em consideração, nessas análises, a complexificação e os desafios que se colocam à Assistência Social em tempos de pandemia do coronavírus, quando as injustiças e desigualdades constitutivas da Questão Social se revelam em sua maior perversidade. Quando a luta de classes está colocada, sem ocultamentos.

FAMILISMO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL[1]

Entrevistada: Solange Teixeira[2]
por Iracilda Braga

A definição da PNAS (2009) e do SUAS (2005) traz a família como matriz para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos da Assistência Social, com o propósito de romper com a fragmentação do atendimento e, ao mesmo tempo, "como instância primeira ou núcleo básico da proteção social aos seus membros", devendo ser apoiada na sua função protetiva.

Consideramos, também, que a PNAS (MDS, 2009, p. 41) inova ao afirmar que "estamos diante de uma família quando encontramos um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade", uma vez que rompe com estigmas associados às famílias que diferem do tradicional modelo de família nuclear.

Dessa forma, conforme as diretrizes da PNAS, é a família a responsável por seus membros, pelo provimento, pela proteção social. A Política de Assistência Social deve então "apoiar" a família quando esta fracassar no seu papel de "núcleo básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social", para que esta recupere sua função protetiva.

As diversas "Orientações técnicas" afirmam que o trabalho social deve ser desenvolvido com centralidade na família, de modo a promover o fortalecimento da sua função de proteção e atenção a seus membros, prevenindo, mediando e fortalecendo condições para a superação de conflitos. Ou seja, "o trabalho social [...] deve primar pelo acesso das famílias e indivíduos a direitos socioassistenciais e inclusão na rede, tendo em vista o empo-

1. O texto foi orientado por questões enviadas pela professora Iracilda Alves Braga em formato de entrevista - abril de 2020 (nota da organizadora).

2. Pós-Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Professora do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí e coordenadora de área do CNPQ.

deramento e a potencialização de seus recursos e capacidade de proteção" (MDS, 2011, p. 35).

Consideramos o exposto e a sua produção teórica sobre "familismo na Política de Assistência Social", que traduz o "discurso oficial" sobre centralidade na família e maior responsabilização desta pelos cuidados e pelas tarefas de reprodução social. Portanto, as exigências postas à família pela Política de Assistência Social, na realidade, reafirmam as funções e papeis clássicos da família, o que as sobrecarrega e gera maior responsabilização.

Dessa forma, tendo em vista o cenário atual de desmonte da Política de Assistência Social, coloco duas questões à sua reflexão e contribuição com esse diálogo:

1) Qual o lugar da família na Política de Assistência Social?

Como as passagens dos documentos normativos acima destacados apontam, a Política de Assistência Social brasileira mantém e reforça o familismo histórico da sociedade brasileira. Uma perspectiva de política social que convive, aposta e visa potencializar e fortalecer a proteção social exercida pela família nos seus lares, com seus recursos internos e do seu território. Nessa perspectiva, não rompe e até naturaliza as expectativas sociais sobre a família, seus papéis e funções, o que mantém e aprofunda as desigualdades sociais e de gênero, tendo em vista que as funções protetivas, como de cuidado, assistência, socialização, educação, e outras, são tidas socialmente e culturalmente como atribuição de mulheres.

A centralidade da família na Política de Assistência Social é uma valorização às avessas, porque o cuidado e o trabalho reprodutivo continuam a ser realizados nos lares, logo, no âmbito do privado, por mulheres, como atividade não remunerada e que não contabiliza nas estatísticas nacionais do trabalho de uma sociedade, e quando estão nessas estatísticas, não são protegidos com direitos sociais.

Assim, a Assistência Social transita para sua fase de reconhecimento como política pública sem romper totalmente com sua tradição histórica, sem se laicizar. Ao contrário, não apenas mantém as tradicionais relações (travestidas de modernidade) de intermediações das organizações de Assistência Social (de origem caritativas ou filantrópicas) na prestação de serviços para a população de baixa renda, como as traz para dentro do sistema, para compor o sistema unificado de Assistência Social, por exemplo.

A Política de Assistência Social, ao invés de garantir proteções sociais, fornece aquisições diversas, garantir inclusão social - o que seria esperado de uma política pública protetiva, garantindo direitos -, tem centralidade na família com fins de fortalecer suas funções protetivas, fortalecer vínculos capazes de gerar uma solidariedade intergeracional, pois assim os familiares assumem essas funções com abnegação, com amor, como inerentes às atividades femininas. Mas os afetos e os vínculos não diminuem a carga ou sobrecarga do trabalho reprodutivo, os estresses, seus custos materiais, financeiros e emocionais, os conflitos, além disso não rompem os ciclos de pobreza, de violações de direitos, de violências, dentre outros.

Essa tendência posta pelas contradições no modo como a família é incluída na política será agravada nos próximos anos, pois o desmonte das políticas sociais de caráter universalistas caminha acelerado no contexto das contrarreformas neoliberais, especialmente do neoliberalismo totalitário, autoritário, antidemocrático da extrema-direita, inclusive no Brasil. Seus sinais mais nefastos estão no congelamento do orçamento das políticas sociais, cortes drásticos no orçamento anual da Assistência Social, contingenciamentos, atrasos homéricos no repasse de recursos federais necessários para garantir a permanência e continuidade dos serviços socioassistenciais, dificuldades dos municípios em manterem as equipes de referência, a infraestrutura para os serviços, e outros. Tais sinais aprofundarão essa perspectiva de apostar na família e nas suas funções protetivas, nos recursos das redes informais e formais (amplamente oferecida por ongs), a proteção social necessária para responder aos problemas sociais que enfrentam.

2) O que deve orientar o trabalho social com famílias?

O trabalho com famílias sofrerá o direcionamento dessa forma contraditória de inserção da família na política social, ora como agente de proteção social, que deve proteger seus membros, ora como agente coletivo que merece proteção por parte do Estado e da sociedade, dirigindo-se para criar estratégias socioeducativas para fortalecer as funções protetivas da família, dos seus vínculos, logo, de suas responsabilidades, do atendimento das contrapartidas necessárias para ser beneficiário de algum dos benefícios oferecidos.

A organização dos serviços com base na centralidade da família é interessante e inovadora se o objetivo principal fosse atender e acompanhar

não apenas os segmentos, mas situá-los no contexto familiar e comunitário, incluindo na atenção as necessidades do grupo como um todo, necessidades a serem atendidas pela política ou por outras a ela articuladas.

Assim, como apresento no livro "Trabalho social com família: fundamentos históricos, teórico-metodológicos e técnico-operativos", de 2017, os pilares desse trabalho numa perspectiva crítica, de garantias de direitos, são: o trabalho em rede e o trabalho socioeducativo emancipatório com grupos de famílias.

O trabalho em rede de políticas sociais, intersetorial, interdisciplinar, com fluxos e protocolos oficiais de comunicação e articulação, tem como foco o levantamento de necessidades das famílias e a garantia do acesso a serviços, projetos e benefícios capazes de atendê-las, tendo o protagonismo do Estado na oferta dos serviços, por gerir recursos do fundo público constituído com a contribuição de toda a sociedade.

Esse trabalho é complementado pelo socioeducativo, fundamental para criar uma cultura de direitos, respeito, relações democráticas, sem violências e violações, de participação cívica envolta de fins coletivos. Esse trabalho deve ser emancipador e tem as seguintes dimensões: (in) formativa, reflexiva, participativa e organizativa.

Essas dimensões se entrelaçam, pois são mobilizadas por um processo de informação e reflexão, problematização das demandas individuais, levando os indivíduos a pensar sua realidade, o mundo, as ações do seu grupo e a si mesmo, criando habilidades de avaliar, problematizar, posicionar-se, uma verdadeira autonomia que não está dissociada das lutas coletivas, do seu reconhecimento como classe, de uma visão de coletividade e de totalidade. Implica compreender os problemas vividos, suas raízes explicativas e construir ações coletivas de enfrentamento de uma realidade só aparentemente individualizada e singular, utilizando os recursos das políticas públicas.

Trata-se de gerar um trânsito das demandas individuais às coletivas, do imediato para o mediato, do senso comum para o bom senso. No caso da proteção social especial, em que familiares são agentes da violação e de violências, precisam coletivamente repensar, compreender e refazer relações interpessoais, familiares, e projetos de vida, compreendendo os determinantes do processo e seu papel de construtor dessa realidade, enquanto sujeitos coletivos. Sendo alvo os violadores, a família e a própria vítima.

A PEDAGOGIA DO RISCO E DA VULNERABILIDADE SOCIAL NO TRABALHO SOCIAL NO SUAS[1]

Entrevistado: Adilson Silveira Jr.[2]
por Iracilda Braga

Em sua tese de doutorado (2016), você analisa "A Pedagogia do Risco e da Vulnerabilidade Social", dedicando-se ao estudo do discurso oficial, nesse caso, particularmente, dialoga com os textos de Sposati e Bronzo no livro publicado pelo MDS (2009), intitulado *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*.

Além de apontar imprecisões teóricas na definição dos termos "vulnerabilidade social" e "risco social", você demonstra que a Política de Assistência Social está centrada nestes, deslocando sua racionalidade e suas "práticas político-pedagógicas para o terreno ideopolítico e técnico-operativo fomentado pelos organismos internacionais".

Você afirma que "vulnerabilidade social" e "risco social" correspondem "a uma ponte de passagem" para que a Assistência Social absorva as demais ideologias do social-liberalismo, dentre as quais destaca: "igualdade de oportunidades"; "enfoque das capacidades"; "capital social"; e noções de "empoderamento" e "ativos sociais". Segundo sua tese, essas ideologias "se arranjam a partir da ressignificação da pobreza e do desenvolvimento operado pelos aparelhos hegemônicos e os intelectuais orgânicos da restau-

1. O texto foi orientado por questões enviadas pela professora Iracilda Alves Braga em formato de entrevista - abril de 2020 (nota da organizadora).

2. Professor do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Possui Mestrado em Serviço Social pela UFPE. Trabalhou como Assistente Social da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Participou do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará.

ração do capital" (SILVEIRA JUNIOR, 2016, p.196).

A "teoria do risco" está diretamente relacionada ao desenvolvimento do capital e aos mecanismos de proteção social dos cidadãos pobres. Administrar os riscos significa promover o desenvolvimento econômico de países como o Brasil e a substituição de "proteção social" por "gestão do risco" (SILVEIRA JUNIOR, 2016).

Considerando o exposto e, tendo em vista o cenário atual de desmonte da Política de Assistência Social, coloco duas questões à sua reflexão e contribuição com esse diálogo:

1) Do ponto de vista das metodologias do trabalho social identificados no seu estudo, como ocorre o deslocamento das "práticas político-pedagógicas" para o "terreno ideopolítico" e "técnico-operativo" fomentado pelos organismos internacionais"?

Essa foi uma das questões centrais enfrentadas pelo meu estudo, que se debruçou sobre um material histórico relativo às tendências da Assistência Social vigentes, no país, entre início dos anos 2000 e meados da década seguinte. Nenhum mínimo deslocamento orgânico no plano ideológico ocorre sem que se esteja sob a tensão de sismos provocados no terreno econômico e das lutas de classes, em termos universais e particulares. Portanto, mesmo essa movimentação no ambiente intelectual de uma política social setorial não poderia ser desvendada sem que se tornassem inteligíveis algumas circunstâncias sociais amplas, especialmente: 1) a brutal recomposição da superpopulação relativa no capitalismo imperialista em crise, no Brasil e no mundo, desde algumas décadas – cuja expressão cabal é o chamado "desemprego crônico", palpável mediação da destruição de forças produtivas como resposta à queda dos lucros; associada a outras frentes de acirramento da exploração, das taxas de mais-valia e, por seu turno, da acumulação ampliada – seja pelo que se convencionou denominar "projeto neoliberal", seja pela chamada "acumulação flexível", seja pelo amplo peso da valorização pela via parasitário-financeira; a crescente inquietação e reação política das massas exploradas e oprimidas a essas mesmas frentes do capital, implicando um rearranjo destas, ao tempo em que se absorviam amplamente as tendências de luta para o campo moderado, subordinando progressivamente importantes setores dirigentes às vias circunscritas à "li-

nha de menor resistência"; no plano das respostas estatais resultantes, um apelo progressivo para a focalização-seletiva das políticas sociais, combinada com a hipertrofia da Assistência Social, promovida pela via dos programas de transferência de renda – que, no Brasil, se expressou no crescimento sem precedentes das unidades sociais públicas no então chamado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na ampliação do seu exército de trabalhadores e o desenvolvimento de legislações e normatizações que institucionalizam tais iniciativas. No mínimo, são essas algumas determinações mais genéricas das circunstâncias que constituem os "deslocamentos" de natureza político-pedagógica apreendidos na minha pesquisa, no plano das bases conceituais e das propostas de intervenção socioassistencial.

Entretanto, a difusão dessas bases conceituais – e vias interventivas – emergentes dependeu de um complexo de mediações pedagógicas, através do qual puderam ser difundidas, adaptadas para a instrumentalização das ações, procedimentos, tecnologias e instrumentais dos diversos da Assistência Social. Verificamos que setores dirigentes no governo haviam acionado, através do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, um manancial de práticas e instrumentos intelectual-pedagógicos voltados para exercer influência ideológica sobre a intervenção de profissionais dessa política social. Tais práticas e instrumentos distribuíam-se numa investida que se ramifica em dois sentidos.

Primeiro, através de variadas atividades e meios intelectuais e pedagógicos (cursos, capacitações, seminários, palestras, cartilhas, apostilas, livros, etc.) orientados para a produção e difusão dos conhecimentos necessários ao re-direcionamento ideológico e técnico das ações socioassistenciais, destinadas aos gestores e técnicos da Assistência Social, assim como a potenciais quadros futuros, em formação no ensino superior e na pós-graduação. Dentre os principais meios e atividades, estavam: a oferta de dois programas nacionais de formação e capacitação; o patrocínio de um conjunto de ações no âmbito da pesquisa, extensão universitária e pós-graduação, concluídas ou em execução, desde 2004; a organização de um rol de publicações, com textos elaborados ou organizados por especialistas do MDS, que passaram a ser editadas desde 2004, algumas produções resultantes de parcerias com instituições como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Segundo, pela via da difusão internacional da experiência brasileira com políticas de combate à fome e à pobreza. Difusão endossada, de outra parte, por organismos multilaterais e financeiros de grande envergadura. Isso ocorreu através da promoção de (ou intervenção em) importantes eventos internacionais, da articulação com poderosos organismos multilaterais e da construção de relações bilaterais e multilaterais com outros estados-nações para o estabelecimento de cooperação técnica relativa ao desenvolvimento social, combate à fome e à pobreza extrema. Essas trocas incidiram predominantemente sobre aqueles países com os quais o governo e as empresas brasileiras implementavam acordos e atuações no campo econômico. Com destaque para aqueles localizados nos continentes latino-americano e sul-africano, mas alcançando também espaços nacionais da Europa, do Oriente Médio e da Ásia. Dentre as ações de maior relevo nesse plano, podem ser assinalados: a organização de vários seminários internacionais, com participação crescente de delegações de governos de várias partes do mundo; o investimento em propaganda internacional, apoiado por organismos multilaterais; o estabelecimento de relações bilaterais e multilaterais com outros países e organizações mundiais, através de instrumentos de política exterior, tais como memorandos de entendimento, projetos de cooperação, cartas de intenção, etc.

Assim constituído, esse conjunto de ações intelectual-pedagógicas nutria-se por conteúdos ideais elaborados e disseminados por intelectuais e aparelhos de hegemonia fundamentalmente exteriores ao âmbito governamental no qual se localiza, ou a partir do qual é articulado, diga-se, ao próprio MDS. Aqui, pense-se nos aportes buscados em estudiosos e pesquisadores nacionais e internacionais, vinculados a instituições científicas diversas ou agências da sociedade civil; nas instituições educacionais e de pesquisa mobilizadas para implementar os programas de capacitação, ou convidadas a pleitear os editais de iniciação científica, extensão universitária, etc.; e nos parâmetros interventivos absorvidos das recomendações postas pelos organismos multilaterais.

O apoio técnico para a construção dos programas sociais desenvolvidos pelo MDS, para a realização das capacitações, a organização das pesquisas de avaliação, assim como os empréstimos dos organismos multilaterais que subsidiaram a realização dessas ações, são registrados em diversos projetos firmados junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), ao PNUD, UNESCO e à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).Numa contagem aproximativa, estimávamos que apenas os dois programas nacionais de capacitação ocorridos entre 2008-2016 haviam alcançado juntos, através de algum dos cursos por eles promovidos, 50 mil profissionais, entre gestores, técnicos ou agentes do controle social.

Todos os indícios apontam que essas mediações atualmente já se desmancharam no ar, pelos motivos que busquei determinar no meu artigo *Seguridade Social e desmonte da Assistência Social no Brasil.* As circunstâncias de uma pesada recidiva da regressão econômica, advinda de mais uma grande crise, que se anuncia há algum tempo, e agora vai desabrochar com todo vigor, ampliam o grau de defensividade e pulverização, desorganizando as forças políticas das classes exploradas e oprimidas – o que sedimenta as tendências diretivas mais à direita do seu espectro político, dispostas a transigir com os limites cada vez mais rasteiros da "linha de menor resistência". Sem que a defensiva se erga como uma ofensiva abrangente, e sob o lastro da independência de classe, percebo que a Política de Assistência Social – nos moldes até então erigidos – definhará sufocada pelas tendências apontadas no artigo.

2) O que deve orientar o trabalho social com famílias de modo a evitar que a "proteção social" seja substituída pela teoria da "vulnerabilidade e risco social"?

Minha pesquisa se debruçou sobre as determinações ideológicas de tendências ideais e de práticas pedagógicas que estavam se capilarizando no universo profissional do SUAS nos últimos quinze anos, aproximadamente. Não houve qualquer pretensão de propor alternativas teóricas a essas tendências, ou estratégias interventivas colidentes com o cerne político delas. No máximo, se desdobra da pesquisa uma denúncia contra o conservantismo que se mostra arraigado num discurso governamental e em intervenções com retórica progressista, que se arrogam contra o tradicionalismo assistencial. A construção de alternativas, em qualquer nível, sempre me pareceu algo que derivará de um esforço teórico, profissional e político coletivo; um esforço que, inclusive, envolve a articulação com instâncias organizativas de usuários e trabalhadores, para além do espectro institucional, e

supõe um quadro bastante favorável no plano das lutas de classes.

Para contribuir com essa construção, no momento apenas tenho elementos que nos projetam para algumas lições dadas pelo debate teórico-político acumulado no Serviço Social, ou seja: deve-se evitar a armadilha do *voluntarismo,* o que requer não ignorar os amplos constrangimentos e limites institucionais da prática profissional, derivados da subordinação sempre presente na condição do assalariamento e da venda da força de trabalho, constrangimentos objetivos e ideais, universais e particulares, como amplamente detectado na minha pesquisa; igualmente, qualquer orientação *metodologista*, que esboce soluções formal-abstratas através de modelos e protocolos interventivos necessariamente significará uma domesticação política e teórica – o enquadramento formal-abstrato das estratégias e instrumentos com os quais se responde no plano jurídico-político às necessidades das classes, por si só, já corresponde à natureza reificadora da dominação burguesa na esfera estatal; as possibilidades contestadoras e críticas da intervenção serão tanto mais acanhadas quanto menos transladarem para a esfera extra institucional e, ademais, quanto menos encontrarem base e viabilidade dadas pela irrupção de um estágio histórico em que se cruzem amplas tendências de lutas dos explorados e o fortalecimento de suas forças teóricas e organizativas lastreadas pela independência de classe – um quadro que, evidentemente, está longe de depender da intervenção exclusiva dos sujeitos profissionais, embora possa receber impulsos construtivos destes como protagonistas políticos em diversos planos da vida social.

PARTE II

AS CONFIGURAÇÕES DO DESMONTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SUAS NO CONTEXTO DA SEGURIDADE SOCIAL

DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Ana Rojas Acosta

Os chamados anos dourados, após a segunda guerra mundial, fortaleceram e consolidaram as democracias contemporâneas.

Um conjunto de fatores virtuosos permitiram compatibilizar democracia e capitalismo: um pacto *interclasses* sociais assegurou políticas públicas universalistas, perspectivando a qualidade de vida de seus cidadãos (Estado de Bem Estar Social inclusivo) e o pleno emprego. A regulação dessas conquistas se fazia pelos Estados-Nação[1].

As democracias propagaram seus valores e princípios: o sufrágio universal na eleição de seus representantes, a liberdade, igualdade, a participação e a cidadania expressa por direitos e deveres sociais, o que garantiu graus elevados de coesão e solidariedade social.

Nos tempos atuais, observa-se um enfraquecimento da democracia em diversos e distintos países. Podemos nos questionar se isto é um novo fenômeno e porque ocorre. A nossa premissa inicial é que:

- O capitalismo ganhou novas asas, não mais controláveis com as mesmas estratégias adotadas pelas sociodemocracias. Os fenômenos da globalização/mundialização, reestruturação produtiva e a financeirização da economia capitalista representaram uma ruptura com a sociedade salarial que parecia conquista irreversível no período do pós-guerra. Os avanços tecnológicos e a revolução digital foram introduzidos na economia e na vida cotidiana dos cidadãos. Vimos crescer progressivamente o setor de serviços com a introdução de novas variantes em torno do trabalho: trabalhadores autônomos, empregos em meio período, trabalho em domicílio, online, etc.

1. No Brasil, o ápice de um projeto democrático ocorreu posteriormente à Constituição de 1988.

A automação tem promovido um enorme desemprego estrutural. Cresce no mundo a população sem emprego, sem trabalho.

Mas há uma conjunção de outros fatores que vem desestabilizando as democracias:

- A emergência de uma sociedade de indivíduos conforme descrito por Elias (1994). Se antes a balança sociopolítica pendia para o coletivo hoje, diferentemente, a balança pende para os indivíduos; não estamos alcançando o equilíbrio desta balança entre o eu e o nós. Sem o equilíbrio, essa balança tem perdido o ingrediente valioso da cidadania, a **solidariedade social** que não se confunde com a solidariedade filantrópica, mas com deveres sociais correspondentes aos **direitos sociais**.

> O emergir da individualidade assinalou um progressivo enfraquecimento, a desintegração ou destruição da densa rede de vínculos sociais que amarrava com força a totalidade das atividades da vida. Assinalou também que a comunidade estava perdendo o poder – e/ou o interesse - de regular normativamente a vida de seus membros.
> Na sociedade contemporânea emergem o individualismo, a fluidez e a efemeridades das relações (BAUMAN, 2007, p. 31).

Como diz Jean Lyotard (2002), no período histórico em que estamos vivendo, todas as grandes narrativas (teleologias ou visões de mundo) que privilegiam o coletivo entram em crise e introduzem a primazia dos indivíduos e dos direitos humanos.

Assim, ganharam significado os microdiscursos em detrimento das grandes teleologias sociais; os projetos individuais, particulares, de minorias, em detrimento de expressões coletivas, de classes sociais, de maiorias. Indivíduos e microgrupos sociais identitários neutralizaram as representações mais coletivas, incluindo partidos políticos e sindicatos.

Também a consolidação dos Estados-Nações abriu espaços para a individualização crescente. O indivíduo passou a trilhar sua liberdade, não mais dependente da família e comunidade e sim do Estado-Nação que assumiu progressivamente, pela via de suas políticas públicas, a sobrevivência e proteção dos indivíduos.

Na pós-modernidade ou modernidade líquida, como diz Bauman (2007), o indivíduo torna-se a própria referência. A ação política é, portanto, contaminada pela fragmentação dos interesses. A sociedade civil coloca

em segundo plano os canais tradicionais de representação e mediação dos interesses coletivos (partidos, parlamentos, sindicatos).

As lutas passam a ser mais segmentadas e individualizadas, orientadas por identidades e direitos (SWOLIK, 2019). Os cidadãos tornaram-se vorazes na busca de seus direitos sem correspondência aos deveres sociais

E nesse veio emergem movimentos de defesa de direitos de minorias (da mulher, do negro, da criança...), de defesa dos consumidores, entre outros, que expressam características plurais, mas fragmentadas e particulares, próprias da sociedade contemporânea. Processo similar acontece nos meios de comunicação, fazendo com que a sociedade venha substituindo veículos tradicionais de mídia como jornais, revistas, televisão e rádio, todos no formato unidirecional, ou seja, dos produtores de conteúdo ao público em geral, para o modelo digital, multidirecional e compartilhável possibilitado pela internet, como são as chamadas mídias sociais (SHRKY, 2011). Hoje, tudo é instantâneo e a unanimidade totalitária não é mais o modelo ideal, abrindo espaço para uma diversidade infinita de estilos e preferências.

Mais que valores e comportamentos democráticos, há o predomínio de interesses sectários. Em consequência, a intolerância ganhou sua primazia. A polarização corrói a capacidade de um eleitorado de resistir ao autoritarismo (SVOLIK, 2019).

- Há uma nítida erosão de partidos políticos e sindicatos, canais importantes de agregações coletivas e facilitadores de consenso. Há sem dúvida um desequilíbrio suscitado pela desilusão com os partidos políticos que perderam a voz em projetos de sociedade intoxicados pelo poder, pela fragmentação de interesses, personalismos... Como consequência, temos uma política de clientelas e não mais uma política da sociodemocracia orientada por ideais e projetos baseados nos anseios de maiorais (p. 88).

- A classe média foi, nos anos dourados, uma importante aliada da democracia. Na época, as classes médias ganharam enormes oportunidades: a classe média foi a mais vigorosa consumidora dos serviços públicos movidos pelas políticas públicas; ao mesmo tempo o Estado de bem-estar social foi o maior empregador da classe média.

Está havendo um progressivo empobrecimento das classes médias. Este fato ajuda a entender parte da insatisfação e guinada para o populismo de direita.

Neste contexto societário, os neoliberais e populistas ganham força e as democracias se enfraquecem.

O retrocesso democrático começa nas urnas, porque são as pessoas comuns que votam marcadas, pelo descontentamento com a economia, com o desemprego, com uma classe média empobrecida, enfim com todos os castigados por desigualdades que os solapam.

> Em sociedades divididas e fragmentadas, carentes de pontes e mediações políticas, como são muitas das atuais, o reacionarismo consegue se reproduzir... As democracias iliberais se alimentam das inseguranças e incertezas que cercam os cidadãos que, reunidos em grupos pequenos e autorreferidos, tornam-se presas fáceis de líderes que se apresentam como "fortes "e dispostos a tudo para ajudar os mais "fracos" (SVOLIK, 2019).

Observa-se hoje que o desmonte da democracia raramente constitui uma violação aos princípios e valores democráticos. Apresentam uma natureza gradual e legalista das tomadas de controle pelo executivo que explica a mudança no léxico dos estudos contemporâneos sobre a democracia de termos como ruptura democrática, revés autoritário ou autogolpe para retrocesso, erosão e degradação da democracia (SVOLIK, 2019). A competição eleitoral muitas vezes confronta os eleitores com uma escolha entre duas preocupações válidas, mas potencialmente conflitantes: princípios democráticos e interesses sectários (Idem SVOLIK, 2019)

Cientistas políticos há muito reconhecem que em sociedades fortemente polarizadas em torno de grupos altamente antagonistas e com clivagens sociais profundas tem-se uma ameaça à democracia. O consenso se perde como também a confiança.

> O mundo político foi invadido por políticos personalistas, regra geral, demagógicos e populistas bem como pela efervescência caótica das redes sociais e do ativismo associativo ... A política institucionalizada tende a se oligarquizar e aprofundar seus nexos com o sistema econômico financeiro, virar as costas ao cidadão e, estes, se sentirem sem representação (SVOLIK,2019).

As políticas sociais públicas e a democracia

Um dos maiores motores de sustentação e fortalecimento das democracias foram e são as políticas públicas: braços fundamentais de um Esta-

do de bem-estar social e reconhecimento dos direitos dos cidadãos.

Na literatura, elas representam, no seu conjunto, o que se denomina de Estado de bem-estar social. Para além de outras distinções, os Estados de bem-estar social se diferenciam por serem inclusivos ou seletivos.

No Brasil, as políticas públicas sempre foram conduzidas de forma seletiva, o que alguns cientistas sociais a consideram uma cidadania regulada. A Constituição de 1988 marcou legalmente sua intenção universalista e inclusiva; não é por acaso que se intitula esta constituição de cidadã.

Desde1988, as políticas públicas têm avançado, porém sempre subordinadas ao desenvolvimento econômico. Não há e não houve um projeto convergente entre desenvolvimento econômico e social.

No Brasil, como em outros países latino-americanos, há um claro divórcio entre desenvolvimento econômico e social. Por isso mesmo as desigualdades e pobreza se mantêm e não decrescem. Em curtos períodos, quando o crescimento econômico é favorável, observa-se uma diminuição da pobreza. Foi o que aconteceu durante parte do governo do Presidente Lula, porém cresceu novamente quando a crise econômica ressurgiu. As receitas de economistas neoliberais voltam-se a ajustes fiscais, castigando fortemente o desenvolvimento das políticas sociais públicas.

Entramos em novo período de intenso ajuste fiscal e pressão sobre a política social, com claro aumento da desigualdade e estagnação da pobreza. Assistimos no Brasil de hoje uma perversa e perigosa regressão da política social.

Para citar alguns exemplos: regressão do reajuste do salário mínimo, que volta a ser corrigido pela inflação e não mais pelo crescimento do PIB, o que sinalizava para um pouco de justiça redistributiva; não se avançou na redução do desemprego, ao contrário, expandiu-se o emprego precário. Quanto aos serviços sociais públicos, houve uma redução drástica de recursos orçamentários que não permitem sequer manter o já desenvolvido (FANDINO, Pedro et al, 2019).

Não há crescimento econômico sustentável sem políticas sociais robustas. São elas que viabilizam a vida normal de uma economia de mercado. E, sem política social, perpetuam-se as desigualdades, prospera a intolerância e a falta de confiança social pública. As políticas públicas são redistributivas e seus impactos afetam as variáveis econômicas.

O mais grave no Brasil é a inexistência de um projeto sócio político

explícito e transparente que oriente a direção da política social pública. Os investimentos em serviços foram suprimidos e mantidas as transferências monetárias (o chamado Bolsa Família) mais como medida populista do que como combate à pobreza e à desigualdade.

Em síntese, no Brasil vivemos um grande e doloroso desafio. Nossas políticas são "mancas", favorecem a insatisfação societária e sua impotência para a conquista de governança e compromisso com o coletivo.

Referências

BAUMAN, Sigmund. **Los Retos de la Educación de la Modernidad liquida**. Editorial Gedisa, Barcelona 2005.

ELIAS, Norbet. **O Processo civilizador**: formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1994

FANDINO, Pedro e KERSTENETZKY, Celia Lessa. O paradoxo constitucional brasileiro: direitos sociais sob tributação regressiva. Brazil. J. Polit. Econ. [online]. 2019, vol.39, n.2, pp.306-327. Epub 02-maio-2019. ISSN 0101-3157. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-15720A&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 31 jan. 2020

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. 6. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

SHIRKY, Clark. A **Cultura da Participação. Criatividade e generosidade no mundo conectado**. Editora Zahar. 2011.Disponível em: < https://cadernoselivros.files.wordpress.com/2015/11/a-cultura-da-participac3a7c3a3o-clay-shirky.pdf>. Acesso em 03 fev.2020

SVOLIK Milan W. Polarização versus democracia. **Journal of Democracy em Português**— publicação da Plataforma Democrática. Edição Novembro/2019. Fundação FHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Disponível em: <https://medium.com/funda%C3%A7%C3%A3o- fhc/polariza3o-versus-democracia-11193feb9423>. Acesso em 07 fev. 2020

COMPREENDER O ESTADO CAPITALISTA PARA ENTENDER O DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

Luciene Ferreira Mendes de Carvalho

Introdução

O presente artigo apresenta uma discussão sobre o Estado Capitalista, destacando os diversos formatos de organização assumidos no processo histórico, a datar do século XVIII, bem como a sua contraditória relação com as políticas sociais. Nesse sentido, consideram-se as características do Estado Liberal, do Estado Social (Estado de Bem-Estar Social) e do Estado Neoliberal na discussão da temática.

Ante a persistência e o agravamento da pobreza e da desigualdade social, faz-se fundamental compreender criticamente o Estado Capitalista, questionando a possibilidade de este promover a emancipação humana e confrontar a lógica reprodutiva do capital. Importa, ainda, perceber seus limites e desfazer as mistificações teóricas acerca do efetivo enfrentamento da pobreza, via políticas sociais, na realidade contemporânea.

Estado Capitalista X Seguridade Social

De maneira genérica, ao se pensar no Estado, o primeiro conceito que se evidencia é que ele seja o ente responsável e representante do interesse comum, que existe para defender a população em geral. Contudo, faz-se necessário considerar que a população não se constitui em um todo homogêneo. Sabe-se que a sociedade capitalista está dividida em classes sociais. Assim, no capitalismo, em que a classe burguesa é a dominante, o Estado

reproduz seus interesses e não o interesse geral da sociedade.

Inicialmente, importa ressaltar que existem diversas explicações quanto à origem e o papel do Estado. Entretanto, no que diz respeito ao referido estudo, este tema será tratado em uma perspectiva marxista, por compreendê-la como essencial no processo de luta emancipatória dos trabalhadores e dos pobres. A intenção é contribuir teoricamente para uma luta de classes reposicionada, no sentido de confrontar os problemas estruturais do capitalismo.

Sabe-se que a luta de classes se instaurou na sociedade após o surgimento da propriedade privada. No momento em que a riqueza socialmente produzida na forma de excedente econômico passa a ser apropriada por um grupo particular da sociedade, estabelece-se o caráter antagônico e inconciliável entre as classes sociais. Segundo Marx e Engels (1998, p.9), "a história de todas as sociedades que já existiram é a história de luta de classes".

É exatamente esse caráter inconciliável das contradições de classe que fundamenta a existência do Estado capitalista para Marx. Segundo ele, o Estado é produto social e histórico resultante do conflito entre os diferentes interesses postos. E mais, esse Estado seria, por natureza, um órgão de dominação de classe, ou seja, uma instância cujo objetivo principal é a opressão da classe dominante economicamente (capitalistas) sobre a classe dominada (trabalhadores). Nesse sentido, nos termos de Engels (2002, p.164, grifo do autor), o Estado

> É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que esta sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da "ordem". Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Ao partir dessa definição de Estado está claro que este é uma construção social e histórica, resultado de uma fase do desenvolvimento social marcado pela emergência da propriedade privada e pelo aparecimento das

divergentes classes sociais. Nos termos de Mandel (1982), o Estado é produto da divisão social do trabalho. Surgiu da autonomia crescente de certas atividades superestruturais, mediando a produção material, no sentido de manter uma estrutura de classe e perpetuar as relações de produção. Ainda segundo o autor, as principais funções do Estado são: a criação das condições gerais de produção, a repressão a qualquer ameaça das classes dominadas ao modo de produção vigente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário e, por fim, a integração das classes dominadas a partir da conservação da ideologia da classe dominante.

Desta feita, constitui-se em instância de organização do poder político que, por meio da força coercitiva e repressora, garante a manutenção das relações de dominação e controle de uma classe sobre a outra. Fica evidente que o Estado é aliado da classe mais poderosa economicamente, a proprietária da riqueza produzida. Assim, depreende-se que o processo de formação do Estado contemporâneo está intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento do capitalismo, pois o Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes.

O que se defende aqui é que o Estado se erige como um fato histórico e nessas condições, vai se tornando mais complexo na proporção que a sociedade se desenvolve. Dessa maneira, é possível compreender que as formas assumidas por esse Estado se originam das relações de produção entre os homens. Para Marx (2008, p. 47),

> Na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência.

Com base no exposto, está evidente o caráter ontológico existente entre Estado e Economia, ou seja, entre as relações de produção e as relações políticas. Firmam-se os aspectos históricos do Estado que é originado

das relações de produção estabelecidas na sociedade e determinado pela expressão política da classe dominante, isto é, da classe burguesa. Nesse sentido, é um promotor de respostas às divergências oriundas das classes antagônicas; contudo, essas respostas surgem para mediar os conflitos entre burguesia e proletariado e garantir a manutenção da "ordem" social que é ditada pela classe dominante.

Destarte, visto que o Estado se constitui em ferramenta de reprodução das relações sociais antagônicas de trabalho, é impedido de realizar ações que exterminem os problemas sociais. É sabido que desde os primórdios do capitalismo, o Estado vem encarregando-se de enfrentar, paulatinamente, algumas questões relacionadas ao conflito de classes, todavia se sabe que o objetivo dessas ações não é a garantia do bem comum e sim a manutenção da ordem estabelecida pela classe dominante. Para Marx (2010, p.23, grifos do autor),

> Quando o Estado admite a existência de problemas *sociais*, procura-os ou em *leis da natureza*, que nenhuma força humana pode comandar, ou na *vida privada*, que é independente dele, ou na *ineficiência da administração* que depende dele. Como não pode atinar com as causas fundamentais destes males, só resta ao Estado tomar medidas paliativas. Em resumo, o Estado é *insuperavelmente impotente* face aos problemas sociais. Se o Estado moderno quisesse acabar com *impotência* da sua administração, teria que acabar com a atual *vida privada*. Se ele quisesse eliminar a vida privada, deveria eliminar a si mesmo, uma vez que ele só existe como antítese dela.

Nestes termos, percebe-se a atualidade da teoria marxista, especialmente no que se refere à compreensão acerca do enfrentamento das diversas expressões da questão social. Está posta, nitidamente, a falácia da construção de uma sociedade de bem-estar para todos, via desenvolvimento do Estado. Assim, a realização de políticas e programas sociais não passam de medidas atenuantes e dissimuladoras das causas estruturais das problemáticas sociais.

Como se sabe, a sociedade burguesa moderna, nascida a partir da derrocada do feudalismo, não suprimiu as divergências entre as classes, ao contrário, definiu novas classes e consequentemente novos formatos de dominação. Desta feita, é possível afirmar que o Estado não promove a liberdade dos indivíduos. Consoante Marx (2010), o Estado e a organização

da sociedade não são duas coisas diferentes, o Estado constitui-se no ordenamento desta. Ele coloca-se sobre as contradições existentes entre a esfera pública e a privada, entre os interesses coletivos e os interesses individuais. Assim, o estado moderno ancora-se na escravidão da sociedade civil, essa escravidão e a existência do Estado são inseparáveis.

Para a teoria marxista, o ponto fundamental do capitalismo é a propriedade privada, e somente a partir de sua análise na relação entre economia e política consegue-se identificar a estrutura dos problemas sociais. Nesse sentido, e somente assim, é possível superar a ordem estabelecida. No sentido de compreender essa superação, faz-se essencial resgatar os conceitos marxistas de emancipação política e emancipação humana.

Por emancipação política, entende-se, inicialmente, a superação da forma de sociabilidade feudal em que o modo de produção fundava uma desigualdade jurídica e política entre as classes sociais e, posteriormente, na lógica capitalista, marcada pela permanente oposição dos homens entre si, pela exploração, pela dominação, enfim, pela inconciliável relação de classes, o que justifica a existência da igualdade jurídico-política de todos os homens, ou seja, a passagem dos mesmos à condição de cidadãos. Destaca-se, entretanto, que ao atingir esse status de cidadania, os homens permanecem desiguais, pois as bases antagônicas da esfera da produção não são eliminadas. Conforme Marx (2010, p. 27, grifos do autor),

> A emancipação política, expressa pela cidadania e pela democracia, é, sem dúvida, uma forma de liberdade superior à liberdade existente na sociedade feudal, mas, na medida em que deixa intactas as raízes da desigualdade social, não deixa de ser ainda uma liberdade essencialmente limitada, uma forma de escravidão. A inclusão dos trabalhadores na comunidade política não ataca os problemas fundamentais deles, pois eles podem ser cidadãos sem deixarem de ser trabalhadores (assalariados), mas não podem ser plenamente livres sem deixarem de ser trabalhadores (assalariados).

Ao analisar as afirmações supracitadas, importa destacar que não se quer invalidar a comunidade política, desconsiderar sua importância, muito menos defender a abolição das liberdades do homem como cidadão. Na verdade, a intenção é apreender as contradições próprias dessa forma de sociabilidade, reconhecendo que a comunidade política possui sua matriz ontológica na forma capitalista de trabalho e, nesse sentido, torna-se in-

capaz de garantir a plena realização de todos os homens. Ainda conforme Lessa e Tonet (2012, p. 48),

> A emancipação política do capital é a origem da democracia e da cidadania. O capitalista tem a propriedade do capital e o trabalhador de sua força de trabalho. Perante o Estado esses dois sujeitos são igualmente cidadãos, são rigorosamente iguais. Ou seja, na relação com o Estado, ambos são despidos de suas qualidades concretas para serem considerados apenas em seu momento formal, como sujeitos de direitos e deveres. Na medida em que o Estado ignora as reais desigualdades entre os indivíduos, ele na verdade permite ao capitalista a maior liberdade para explorar os trabalhadores e proletários.

É a partir dessa igualdade formal que o Estado efetiva suas ações sempre em conformidade com as determinações da classe dominante, garantindo a reprodução do capital e a exploração do trabalho. Essas medidas de igualdade de todos são garantidas aos cidadãos por meio dos direitos e é necessário considerar que, ao defender uma sociedade formada por uma legião de indivíduos iguais, se está a negar a estrutural existência das classes antagônicas que são definidas pela relação capital-trabalho.

A emancipação humana, ao contrário, possui como fundamento uma revolução social, isto é, uma transformação nas bases na sociedade civil. Trata-se de eliminar o poder político e as estruturas que o sustentam. Fica claro, no pensamento marxista, que o objetivo não é o aperfeiçoamento do Estado, mas sim a sua extinção. Todavia, acerca dessa extinção, esclarece Marx (2010, p. 31),

> Não a propõe, como é comum no modo de pensar típico do anarquismo, como um simples *ato de vontade*. A extinção do Estado só será possível à medida que lhe forem retiradas as bases materiais que exigem a sua existência [...] Se a sociedade civil (a economia) é o fundamento do Estado; se ela é atravessada pela contradição entre interesses de classes antagônicas; se o Estado repousa sobre essa contradição e se a sua finalidade precípua é reproduzir aquela contradição, então, ao ser transformada radicalmente a sociedade civil de forma a que se eliminem as classes sociais, a extinção do Estado será uma decorrência natural. Se não há exploração, não há necessidade de instrumentos para mantê-la.

Desta maneira, infere-se que nesse modelo de sociabilidade, quaisquer

transformações que resultem em benefícios para a classe subalterna constituem-se em paliativos. Afirma-se que, apesar das ações direcionadas à classe trabalhadora empobrecida, no sentido de melhoria das suas condições de vida, nenhuma delas, em nenhum momento, promoveu a emancipação plena dos indivíduos. O Estado, por meio das liberdades jurídico-legais, legitima a desigualdade social e a pobreza em todos os níveis.

A referida discussão evidencia o vínculo ontológico do Estado com o capitalismo e explicita, ainda, a incapacidade, por sua própria natureza, desse ente promover a realização plena de todos os seres humanos. A partir da análise histórica, importa destacar que, por meio do Estado, foi possível a conquista de alguns benefícios para a classe trabalhadora, subalterna, pobre. Entretanto, é preciso entender que em momento algum o Estado deixou de funcionar como instrumento de dominação do capital sobre o trabalho. Sua essência permanece intocada (MARX, 2010). Ainda, considerando os processos históricos, faz-se importante promover reflexões a respeito dos diversos formatos assumidos pelo Estado no modelo de sociabilidade capitalista, bem como compreender as respostas dadas ao enfrentamento dos problemas sociais.

É dessa forma que entre os séculos XVII e XIX, no decurso das revoluções burguesas, instaura-se o Estado burguês, fundamentado nos princípios do liberalismo econômico. O liberalismo, conforme o próprio nome, significa uma doutrina diretamente relacionada à liberdade, contudo uma liberdade direcionada apenas aos que possuíam propriedade (SANTOS, 2016). Essa concepção de Estado caracteriza-se, também, pela não interferência da autoridade política nas atividades econômicas, ou seja, a não interferência do Estado na esfera do mercado. O funcionamento das relações sociais de produção deve ocorrer no sentido da garantia da liberdade econômica e da propriedade privada dos meios de produção. Consoante Behring e Boschetti (2010), o período que vai de meados do século XIX até a terceira década do século XX, é caracterizado pela presença do liberalismo, tendo como expressão máxima o trabalho como mercadoria e a regulação deste pelo livre mercado.

O principal expoente do liberalismo foi o economista Adam Smith, que construiu sua teoria no sentido de harmonizar as divergências entre os interesses individuais e o bem-estar coletivo. A solução para a questão estaria nas pessoas, que por meio do esforço individual, atuando junto a

uma coletividade, conseguiriam promover o bem-estar coletivo. Isso se daria por meio da liberdade incondicional do mercado. O Estado liberal ancora-se, fundamentalmente, na defesa da iniciativa individual e na limitação da intervenção do Estado nas relações econômicas. Segundo Pastore Brevilheri (2009, p. 2), nesta sua forma,

> O Estado tem uma reduzida intervenção no que diz respeito à garantia de direitos sociais, justificado pela ideia de que contribuiriam para desestimular o interesse pelo trabalho, gerariam acomodação e, portanto, colocaria em risco a sociedade de mercado. A pobreza poderia ser minorada pela caridade privada, cabendo ao Estado garantir a assistência apenas dos indivíduos que não tivessem condições de competir no mercado, tais como: crianças, idosos e deficientes.

Essa ideia evidencia a lógica do *Estado mínimo* defendido pelo liberalismo e reforça o direcionamento do trabalho como atividade dignificante e edificante, consolidando o mérito como a única forma de alcançar o progresso. A pobreza não seria responsabilidade do Estado, até mesmo porque sua existência é vista como natural e decorrente das imperfeições dos indivíduos. Nesse sentido, os efeitos da pobreza deveriam ser abrandados pela caridade. Infere-se, então, que em decorrência da defesa da propriedade privada, o liberalismo não concilia os interesses econômicos com os anseios da classe trabalhadora, que subsiste na pobreza. Deste modo, na ordem liberal não há uma preocupação estatal com a regulação das relações de trabalho, muito menos com o acolhimento das carências sociais. O enfrentamento dessas questões é atribuição individual.

Behring e Boschetti (2010) sintetizam os elementos fundamentais do liberalismo, no sentido de entender a reduzida intervenção do Estado no que diz respeito ao atendimento das necessidades sociais, via políticas sociais. São eles: predomínio do individualismo, reconhecimento do bem-estar individual enquanto potencializador do bem-estar coletivo, predomínio da liberdade e competitividade, naturalização da miséria, predomínio da lei da necessidade, manutenção de um Estado mínimo, entendimento das políticas sociais enquanto estimuladoras do ócio e do desperdício e, enfim, a assimilação da política social como paliativo. Além disso, as referidas autoras afirmam que no final do século XIX, como reflexo da mobilização e organização dos trabalhadores, as respostas estatais foram repressivas e

limitadas, transformando em leis algumas reivindicações postas.

Por volta da metade do século XIX até as primeiras décadas do século XX, o liberalismo foi a ideologia dominante da ordem capitalista. No entanto, é necessário pontuar que a mobilização e a organização dos trabalhadores foram decisivas para a alteração desse Estado liberal. Ademais, a mudança do capitalismo concorrencial para o capitalismo de monopólios, contribuiu significativamente para mudar o papel do Estado no âmbito do capitalismo. Nos termos de Behring e Boschetti (2010, p. 63-64),

> O enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais ocorreu ao longo da segunda metade do século XIX e no início do século XX, como resultado de alguns processos político-econômicos, dos quais vale destacar dois. O primeiro foi o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos importantes, obrigando a burguesia a "entregar os anéis para não perder os dedos", diga-se, a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para esses segmentos [...]. O segundo e não menos significativo processo foi a concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais. Cada vez mais o mercado vai ser liderado por grandes monopólios, e a criação de empresas vai depender de um grande volume de investimento, dinheiro emprestado pelos bancos, numa verdadeira fusão entre o capital financeiro e o industrial.

A decadência do liberalismo tornou-se realidade no momento em que os trabalhadores começaram a reagir diante de todas as injustiças e desigualdades impostas a eles. Todas as promessas realizadas a partir do desenvolvimento do mercado autorregulado fracassaram e o Estado liberal foi obrigado a reformar-se. Na fase anterior, do capitalismo concorrencial, ainda se admitiu uma intervenção pontual ante os problemas sociais, mas com o capitalismo monopolista, ocorre a substituição da livre concorrência pela concentração de produção e de capital nas mãos de grandes corporações, o que exponencia as contradições capitalistas e, consequentemente, a luta da classe trabalhadora. Vale ressaltar também que a influência do socialismo na Rússia forçou a postura defensiva do capital frente ao movimento operário.

Além de todos os fatores expostos, outro aspecto que colocou em xeque a plena liberdade do mercado foi a crise de 1929. Este período ficou conhecido mundialmente como o da Grande Depressão e é considerado o

mais grave momento e mais longo período de recessão econômica do século XX. A crise foi motivada pela queda da produção industrial americana e teve como ápice o despencar das ações na bolsa de valores de Nova Iorque. Os efeitos da Grande Depressão foram sentidos no mundo inteiro e foram caracterizados pela insuficiente produção industrial e pelas altas taxas de desemprego. Assim, abalam-se as estruturas do Estado liberal e inauguram-se as bases do Estado Social. Como está posto em Mandel (1982, p. 337),

> A transição do capitalismo concorrencial para o imperialismo e para o capitalismo monopolista alterou necessariamente tanto a atitude subjetiva da burguesia em relação ao Estado, quanto a função objetiva desempenhada pelo Estado ao realizar suas tarefas centrais. O surgimento dos monopólios gerou uma tendência à superacumulação permanente nas metrópoles e à correspondente propensão a exportar capital e dividir o mundo em domínios coloniais e esferas de influência sob o controle das potências imperialistas.

Com efeito, as alterações originadas pela substituição do capitalismo concorrencial para o capitalismo de monopólios levaram à refuncionalização do Estado. Essa mudança ocorreu, especialmente, no que se refere a sua intervenção na economia com vistas a garantir os superlucros dos monopólios e conservar as condições externas da produção e da acumulação capitalistas. Além disso, outra mudança refere-se à alteração do papel do Estado em relação a força de trabalho, que passa a ser preservada e controlada continuamente. O Estado inaugura a responsabilidade pela prestação de uma variedade de serviços públicos à população.

Assim, é possível dizer que o Estado de Bem-Estar Social, *Welfare State* ou Estado Social, é decorrente da intensificação da complexificação da questão social gerada pela exaustão do liberalismo estatal. O principal representante dessa teoria econômica, inaugurada no início do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, foi John Maynard Keynes, que objetivando entender a crise e 1929, bem como propor alternativas a ela, inovou ao defender a intervenção do Estado na economia, com vistas a reativar a produção capitalista.

De início, importa evidenciar que não existe uma polarização irreconciliável entre Estado liberal e Estado Social. De fato, não houve rupturas drásticas entre ambos, o que ocorreu foi uma alteração da perspectiva do Estado com vistas a atenuar sua faceta liberal e assumir um caráter mais

social, com direcionamento maior para as políticas sociais. Importa, para Behring e Boschetti (2010, p. 63), "chamar a atenção para o fato de que ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo".

O Estado, na vertente keynesianista, tornou-se produtor e regulador das relações econômicas, o que não corresponde à renúncia do capitalismo ou a defesa de outro modo de produção. Pelo contrário, ele continuou defendendo a economia de mercado e a liberdade individual, contudo, numa proposta alternativa à liberal conservadora. Consoante Behring e Boschetti (2010, p.63),

> A política Keynesiana, portanto, a partir da ação do Estado, de elevar a demanda global, antes de evitar a crise, vai amortecê-la através de alguns mecanismos, que seriam impensáveis pela burguesia liberal *stricto sensu*. São eles: a planificação indicativa da economia, na perspectiva de evitar os riscos das amplas flutuações periódicas; a intervenção na relação capital/trabalho através da política salarial e do "controle de preços"; a distribuição de subsídios; a política fiscal; a oferta de créditos combinada a uma política de juros; e as políticas sociais.

Esse complexo de medidas realizadas pelo Estado, conforme Keynes, garantiria a recuperação econômica e a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora, tendo como fundamento o pleno emprego e uma maior igualdade social. Desta feita, como reflexo das políticas keynesianas, o estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State* constitui-se no padrão de financiamento público da economia capitalista. Este formato de Estado pode ser resumido como sistematização de uma esfera pública em que, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais (OLIVEIRA, 1988).

Isto posto, evidencia-se a possibilidade do reformismo estatal, por meio do Estado de Bem-Estar Social, de compatibilizar os interesses do capital com os interesses da classe trabalhadora, isto é, a harmonização do capitalismo com a garantia dos direitos sociais. É evidente que, no contexto do Estado do Bem-estar, os antagonismos entre as classes não foram eliminados, todavia, com a institucionalização dos direitos, as demandas sociais

foram abarcadas pelas instituições políticas. O que houve foi a conversão das reivindicações sociais em direitos.

Importa esclarecer que o Estado de Bem-Estar não ocorreu da mesma forma em todas as partes do mundo. Essa intervenção estatal na economia aliada à oferta de benefícios sociais deu-se das mais diversas formas e intensidades, ocasionando uma infinidade de variações quanto às proteções sociais afiançadas. A despeito das diferenças existentes em relação ao *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social, que envolvem, inclusive, a terminologia, importa destacar aqui que as políticas sociais tiveram significativa expansão após a Segunda Guerra Mundial e foram caracterizadas, essencialmente, pela intervenção do Estado na regulação das relações sociais e econômicas.

Assim, após um longo período de expansão do capital durante o *Welfare State*, o modelo de Estado do Bem-Estar, no decorrer dos anos 1970, entra em crise. As razões da exaustão são evidenciadas pela queda das taxas de crescimento e pela incapacidade de o Estado exercer sua função de ordenador da vida social e política. Não há mais a possibilidade de conciliar os gastos públicos com o crescimento da economia capitalista. A crise do petróleo foi o ápice da decadência das promessas de pleno emprego e da cidadania, vinculada às políticas sociais. Por fim, o Estado intervencionista e de bem-estar passa a ser responsabilizado pela crise existente, especialmente pelas funções alargadas que o caracterizaram.

Nesse sentido, se o Estado Social foi um enérgico mediador das relações capitalistas no período pós Segunda Guerra, o período pós 1970 é marcado pela ascensão de ideias neoliberais que adquirem evidência a partir da crise de 1969-1973, intitulada Crise do petróleo. Dessa maneira, o Estado volta a assumir novas funções.

O grande representante dessa vertente neoliberal é o economista austríaco Friedrich Hayek, que por meio de sua obra "O Caminho da Servidão" delineou as premissas do Estado neoliberal. Nessa obra, o referido autor confronta a intervenção estatal pelo fato desta impor limites ao livre funcionamento dos mecanismos de mercado. Essa limitação representa uma ameaça às liberdades individuais e, por essa razão, deve ser combatida. O neoliberalismo apresenta-se como uma reação teórica e política vigorosa contra o estado intervencionista, de matriz keynesiana, e contra os direitos sociais, sustentados pela política de bem-estar. Desta feita, ancora-se na

tese de que o mercado é o principal e insubstituível mecanismo de regulação das relações sociais e, por essa razão, defende o Estado mínimo.

Ao considerar as características do neoliberalismo, nota-se que estas estão baseadas no liberalismo clássico, pois aquele não passa de uma redefinição deste. Ambos possuem um interesse único: a defesa do capital e do lucro. Assim, identificam-se as seguintes características: a rejeição a intervenção do Estado na economia, defesa de uma total liberdade para o mercado, defesa do individualismo, defesa da propriedade privada, estímulo à competitividade, dentre outras. Contudo, importa ressaltar que o neoliberalismo apresenta nova nuance porque surge numa realidade econômica pautada pela globalização, ou seja, pela ampla abertura econômica e pelas privatizações. A partir da apresentação de todos esses elementos é possível afirmar que, para Paniago (2012, p.60), o neoliberalismo

> Apresenta-se como um conjunto de medidas políticas, econômicas e sociais que visam tirar o capitalismo da crise e criar as condições necessárias para a recuperação da lucratividade da ordem global do capital em queda. Essas mesmas medidas intentam realizar objetivos diversos, a depender de quais interesses de classe procuram proteger. De um lado, observa-se uma série de medidas voltadas para a recuperação do lucro dos capitalistas, e de outro, imposições restritivas e autoritárias sobre a classe trabalhadora, cujo resultado é a degradação da sua qualidade de vida e trabalho.

O que interessa perceber, com base no exposto, é que o Estado é o complemento essencial à reprodução do capital e, nesse sentido, possui como premissa a manutenção do sistema como um todo. Na realidade, identifica-se o neoliberalismo como uma postura permeada de um componente classista, pois todas as medidas tomadas foram no intento de restabelecer as perdas dos capitalistas durante a crise da década de 1970. Como forma de assegurar seus objetivos, o neoliberalismo atuou, especialmente, no sentido da desregulamentação/flexibilização trabalhista e abertura dos mercados, tendo em vista a exploração da classe trabalhadora nos países periféricos.

A partir do que foi exposto até aqui, fica evidente que o capital nega quaisquer tipos de controle ou regulamentação, sua pretensão é destruir os impedimentos extra econômicos postos à sua liberdade. Segundo Netto e Braz (2012, p. 237-238, grifos dos autores),

> O que se pode denominar *ideologia neoliberal* compreende uma concepção de homem (considerado atomisticamente como possessivo, competitivo e calculista), uma concepção de sociedade (tomada como um agregado fortuito, meio de o indivíduo realizar seus propósitos privados) fundada na ideia da *natural e necessária desigualdade* entre os homens e uma noção rasteira da liberdade (vista como função da liberdade de mercado).

Essa ideologia legitima a ideia de que devem ser garantidas as liberdades individuais e, consequentemente, a liberdade incondicional do mercado, portanto não cabe ao Estado intervir para frear as desigualdades. Em síntese, os neoliberais defendem o retorno ao laissez-faire, ao livre mercado, por acreditarem que a liberdade é o instrumento legítimo de efetivação da igualdade e de promoção do bem-estar social. Para eles, o indivíduo é responsável pelo seu sucesso ou fracasso e é só por meio de seus méritos que pode atingir a satisfação de suas necessidades. Por isso, defendem a livre competitividade no mercado.

Conforme apresentado anteriormente, na lógica neoliberal estabelece-se a reestruturação produtiva que possui como metas a desregulamentação dos direitos sociais, conquistados pela classe trabalhadora, a redução considerável dos gastos sociais e a apologia ao mérito individual, como forma de responsabilizar as pessoas pelos seus infortúnios. Deste modo, esfacelam-se as mínimas garantias sociais antes existentes. A diminuição dos gastos estatais reflete-se, sobretudo, nas áreas sociais, responsáveis pelas melhorias nas condições de vida dos trabalhadores. Destarte, o que predomina no estado neoliberal é regressão total aos direitos sociais, via institucionalização das políticas sociais e, como consequência, o agravamento da pobreza e da desigualdade social.

Conclusão

Todo o percurso realizado até aqui teve como objetivo posicionar o Estado na relação existente entre capital/trabalho, identificando suas características, evidenciando suas diversas formas de funcionamento e compreendendo-o como construção social e histórica, portanto, dotado de qualidade variável. Ademais, após toda essa exposição, é possível ainda compreender os limites estruturais postos à proteção social da classe trabalhadora, via políticas sociais. Isso implica a desconstrução de uma perspectiva teórica

escamoteadora da realidade, que desconsidera as relações contraditórias inerentes à sociedade capitalista e revela o caráter limitado e conservador da Seguridade Social no Brasil.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. *In:* **Biblioteca básica de Serviço Social.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** São Paulo: Centauro, 2002.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Proletariado e sujeito revolucionário**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

MANDEL, Ernest. **Introdução ao marxismo.** 4. ed. Porto Alegre: Movimento, 1982.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MARX, Karl. **Glossas Críticas Marginais ao artigo "O rei da Prússia e a reforma social" de um prussiano.** 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política:** uma introdução crítica. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2012

OLIVEIRA, F. **O surgimento do antivalor.** Novos Estudos, nº 22. Cebrap. São Paulo, 1988.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da crise do estado. *In*: MELO, Edvânia; PANIAGO, Maria Cristina e ANDRADE, Mariana Alves. **Marx, Meszáros e o Estado**. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

PASTOR, Márcia; BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes. Estado e Política Social**. Serviço Social em Revista**. Vol. 12, N.1. Londrina, jul/dez, 2009.

SEGURIDADE SOCIAL E DESMONTE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Adilson Aquino Silveira Júnior

Introdução

Este ensaio apresenta as principais tendências das políticas de Seguridade Social no Brasil após o desenlace da crise econômica e da ofensiva restauracionista dela decorrente, no bojo da qual a deflagração do Golpe de 2016 constitui uma importante baliza. As hipóteses diretrizes e os supostos aqui esboçados foram construídos através de um estudo bibliográfico, além de referenciarem-se na análise das reconfigurações das políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social dadas com as legislações, normatizações e iniciativas de governo desenvolvidas como reação à crise, cujas raízes remontam ao final dos anos 2000. O que temos instituído legalmente como Seguridade Social compreende – diz o texto da Constituição Federal de 1988, no seu art. 194 – "[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social". Mesmo se encarada como um avanço a afirmação desse conceito constitucional, ele está longe de abranger o conjunto das políticas sociais correspondentes às amplas reivindicações dos movimentos das classes exploradas e oprimidas, como aquelas, de maior espectro, sugeridas no art. 6º da própria Carta Constitucional. No âmbito da organização político-corporativa do Serviço Social, a constatação desses limites se manifestou na orientação dos/as assistentes sociais – registrada na *Carta de Maceió,* durante o 29º Encontro Nacional CFESS/CRESS, ocorrido em 2000 – da defesa de "[...] um conceito mais amplo de Seguridade Social, que incorpore outras políticas sociais, constituindo um verdadeiro padrão de proteção social no Brasil" (CFESS, 2000, p. 2).

Em sua origem, a construção da Seguridade Social possui correspondência com todo o acúmulo reivindicativo e organizativo do movimento operário, na trajetória histórica de formação dos trabalhadores enquanto classe independente. Um acúmulo reivindicativo que foi absorvido pelo Estado, sempre parcial e seletivamente, sendo reposto na forma de direitos sociais, viabilizados por meio de políticas sociais setoriais; isso, dependendo das circunstâncias dadas pelas tendências das lutas de classes condicionadas pelo desenvolvimento capitalista em cada formação social. E com amplas funcionalidades econômicas e políticas para a dominação das classes possuidoras, mormente como mediação para a reprodução e o controle contínuos da força de trabalho ocupada e excedente. Esse fenômeno se configura efetivamente, na medida em que se afirma a realidade dos monopólios como base do estágio imperialista – em especial quando da passagem de sua fase "clássica" para o chamado *capitalismo tardio* (NETTO, 2005; LÊNIN, 2011; MANDEL, 1985). Historicamente, a consolidação da Seguridade Social remete à trajetória dos países imperialistas do segundo pós-guerra, com destaque para aqueles da Europa Central; seu conceito (e projeto) sendo transplantados, com hibridismos e restrições, para o Brasil em finais da década de 1980, como resposta ao afluxo dos movimentos operário e popular na crise do ciclo autocrático.

Em suas linhas gerais, a trajetória da Seguridade Social no Brasil já foi objeto de uma larga literatura crítica[1]. Segundo esse quadro teórico, ao se iniciar a tarefa de estabelecer como realidade a Seguridade Social no país, as relações de forças no imperialismo, com suas expressões nacionais, fornecem ímpeto para uma reação contrarreformista sobre as políticas sociais, como parte do amplo movimento de *restauração das bases de dominação do capital em crise* – com todas as vicissitudes implicadas nos processos de financeirização, flexibilização e no neoliberalismo. Não é nosso interesse resgatar essa trajetória, indicada na bibliografia referenciada. Pretendemos priorizar tendências e características das ofensivas mais recentes, fruto da conjugação de contradições do capital, em âmbito internacional e nacional, que configuraram o quadro da atual crise no Brasil.

Os determinantes para concreção dessa crise consistem na confluência de três níveis de contradições econômicas – com suas sequelas sociais,

1. Remetemos ao levantamento bibliográfico, por nós apresentado, na pesquisa Silveira Jr. (2016).

ideológicas e políticas hoje em evidência[2]. Grosso modo, a crise brasileira é uma expressão singular do acúmulo de contradições na produção da riqueza social, considerando esses três níveis: o primeiro consiste nas determinações abrangentes do que Mészáros (2002) identificou como *crise estrutural do capital*, ou *crise de dominação em geral do sistema do capital*, instaurada após finais de 1960 no plano mundial; o segundo remete à irrupção da crise internacional de 2008, e às dinâmicas regressivas e destrutivas da produção que ela ensejou; e o terceiro, que sintetiza as determinantes anteriores, agregando a elas seus aspectos próprios, no conduz aos fatores que configuraram oficialmente a desaceleração do crescimento econômico brasileiro, a partir de 2011, e a sua passagem para um estado de depressão econômica, em finais de 2014.

A partir desses anos, adquire ímpeto uma reação burguesa voltada a reativar a acumulação ampliada e o lucro, proporcional à profundidade da crise, condensando um assédio sob múltiplas dimensões da vida das classes exploradas e dos oprimidos: o aumento da exploração, o aprofundamento das expropriações, a escalada da pauperização, o redimensionamento dos mecanismos de repressão e criminalização, além daqueles relativos à despolitização. A crise capitalista, decorrência em última instância das contradições imanentes da forma mercadoria, impõe a necessidade de soluções para o problema da realização do valor (expresso na *superprodução*) e da restituição de patamares médios de extração da mais-valia (demandada pela *lei tendencial da queda da taxa de lucros*). Para socializar os custos da crise, reerguer as taxas de crescimento e combater as sequelas sociais da estagnação econômica, as classes possuidoras (e seus representantes políticos e ideológicos) responderam com os amplos ataques à Seguridade Social, os quais se associam aos mecanismos de espoliação tais como a *Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos* (EC nº 95 de 2016), a prorrogação da *Desvinculação de Receitas da União* (Emenda Constitucional nº 96 de 2016), a *Reforma Trabalhista* (Lei 13.467, de 13 de jul. 2017), a *Lei da Terceirização* (Lei 13.429, de 31 de mar. 2017), a *Reforma da Previdência* que está sendo aprovada, a radicalização da pauta de privatizações e das desnacionalizações.

Impossível, nessa oportunidade, destrinchar todas as nuances da ofen-

2. Desenvolvemos uma análise mais detida das particularidades da crise, e da reação burguesa no Brasil atual, em Silveira Jr. (2018, 2019).

siva restauracionista dos últimos anos, em alguma medida já exploradas em Silveira Jr. (2018, 2019). Aquelas correspondentes aos ataques à Seguridade Social guardam relação direta com as resultantes das expropriações, materializadas através dos mecanismos antes mencionados. As expropriações, instiladas pela ofensiva atual, pavimentam o terreno para o *agravamento da pauperização* e o *acirramento da exploração*. Uma particularidade atual consiste no fato de que as expropriações dos últimos anos foram franqueadas pelo Golpe institucional. Mais precisamente, *o próprio Golpe constituiu um conduto político para expropriação,* cujo desenlace abriu passagem para usurpações caucionadas por vias progressivamente mais repressivas, antidemocráticas e antinacionais. Foi uma ferramenta para a rapina dos limites legais da exploração e das proteções do trabalho, assim como tem viabilizado o avanço na pilhagem do fundo público e o assédio ao patrimônio estatal-governamental pelo imperialismo.

As expropriações nutrem uma agressiva *supercapitalização,* que mercantiliza – absorvendo como base imediata para acumulação de capital – instâncias, políticas e serviços antes *fora do circuito direto da valorização.* E cujos efeitos surtiam algum impacto para o provimento público (portanto socializado, embora em proporções desiguais, pelo conjunto das classes) de determinadas condições de reprodução da força de trabalho ocupada e excedente. O resultado das expropriações é uma cumulativa pressão para a subjugação de crescentes massas humanas ao mercado da força de trabalho, dilatando o exército de reserva indispensável ao incremento da extração de mais-valia.[3]

Observemos como esses mecanismos restauradores constituem as tendências da Seguridade Social em face da crise atual, desdobrando as linhas do movimento restritivo em torno das três políticas sociais que a conformam constitucionalmente. Advertimos, todavia, para os limites dessa abordagem, ao seccionar e tratar em separado as políticas sociais envolvidas, e ao deixar à margem o rol das demais políticas sociais também objeto da reação burguesa. A pretensão é propor uma sinótica síntese articuladora ao final, apenas para provocar a reflexão sobre o panorama das tendências mais amplas.

3. A problemática da expropriação – vinculada à teoria social de Marx – tem adquirido destaque nos últimos anos, em especial nos trabalhos de Fontes (2010) e Harvey (2004); uma diversidade de análises em torno da questão foi reunida em Boschetti (2018). Por sua vez, a categoria da supercapitalização – relacionada à obra de Mandel (1985) – foi apropriada para decifrar a política social em Behring (2011). A relação entre superpopulação relativa em Marx e o desemprego crônico no bojo da crise estrutural foi explorada em Silveira Jr. e Nascimento (2013)

A mercantilização da Saúde

Na Política de Saúde, os efeitos da crise, e da reação capitalista ao problema da queda da taxa de lucros, se expressam no assédio da supercapitalização, que avança, seja pela via das expropriações, seja pela abertura de novas fronteiras para a acumulação, através de quatro frentes organicamente vinculadas: o aprofundamento do parasitismo do Estado pelas empresas do setor da saúde; as redefinições jurídico-políticas estatais para ampliação e subsídio desse mercado; as reconfigurações políticas e normativas direcionadas para a restrição e focalização seletiva da atenção público-estatal; e a abertura de novos nichos de acumulação da indústria e dos serviços privados de saúde. Para além das expropriações mais amplas que usurpam o orçamento público das políticas sociais, implicando, ademais, formas mais acentuadas de exploração do trabalho inserido em seus serviços e operações, as quatro frentes antes mencionadas se desdobram concretamente conforme as vias abaixo.[4]

O *parasitismo do Estado pelas empresas do setor da saúde* opera através de uma miríade de vias abertas para a valorização do capital das indústrias e serviços privados de saúde, garantida, direta ou indiretamente, pela demanda e os recursos público-estatais. Esse parasitismo, usualmente, aparece na forma das renúncias, desonerações e isenções de tributos do Estado que beneficiam esse mercado, mas também com o seu patrocínio direto. No curso da crise, essas vias avançam com: as renúncias fiscais do imposto de renda para pessoas físicas e jurídicas que comprovam o consumo de serviços mercantis em saúde; a desoneração na folha de pagamento de empresas do setor da Saúde, possibilitada pela Lei nº 12.546, de 14 dez. 2011 e suas alterações, que incluíram as atividades econômicas de produção de medicamentos e fármacos no rol das desonerações de parte das contribuições sociais; a emissão de certificação filantrópica às entidades sem fins lucrativos que operam Planos Privados de Assistência à Saúde; a assistência à compra de planos de saúde pelos funcionários públicos federais, sancionada pela Lei nº 11.302, de 10 mai. 2006, que instituiu o ressarcimento de parte do valor gasto com planos e seguros de saúde privados a esses servi-

4. Em grande medida, as vias apresentadas foram mapeadas e detalhadas nos artigos reunidos em Correia (2018).

dores; a isenção de impostos a grandes hospitais privados, considerados de excelência, e que executam projetos de interesse do Sistema Único de Saúde (SUS), através Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (Proadi-SUS), previsto na Lei nº 12.101, de 27 de nov. 2009, beneficiando instituições como o Sírio Libanês, Albert Einstein, Hospital do Coração, Oswaldo Cruz, Moinhos de Vento; e as isenções e perdão de dívidas do setor privado ou filantrópico, seja pela Lei 12.715, de 17 de set. 2012, que criou o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica, imunizando impostos de instituições envolvidas com a prevenção e combate ao câncer, seja pela Lei 12.873, de 24 de out. 2013, que fundou o Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos da área da saúde em grave situação de crise econômico-financeira.

As *redefinições jurídico-políticas estatais para ampliação e subsídio do mercado da Saúde* são viabilizadas por acordos internacionais, normativas e legislações sancionando o empenho do Estado em flexibilizar e subsidiar os processos de acumulação do setor privado – das quais as legislações e decretos anteriores são exemplos modelares. Já em 2005, o governo brasileiro havia garantido sua adesão à estratégia Cobertura Universal da Saúde (CUS), projetada pela Organização Mundial da Saúde, propagada pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, direcionando a oferta de serviços de saúde, para a população dos países signatários, por meio de seguros privados, compreendendo o papel do Estado como estritamente complementar ao setor. Essa adesão justificou, no quadro da ofensiva capitalista atual, o empenho do governo federal em regulamentar a proposta do Plano de Saúde Acessível (ago. 2016), encaminhada por um Grupo de Trabalho aglutinando organizações do setor privado, e imediatamente repudiada pelo Conselho Nacional de Saúde como ameaça ao SUS. Na esteira de uma proposta de expansão do mercado dos planos populares através de subsídios públicos germinada ainda no Governo Dilma, a proposta dos planos de saúde acessíveis, desdobrada no Governo Temer, aparece pretendendo abrandar as exigências mínimas de cobertura vigentes, para estimular as empresas operadoras a oferecerem produtos mais baratos à população. Trata-se de uma explícita tentativa de compensar os impactos negativos que a ampliação do desemprego gerou na demanda dos seguros e planos de saúde, sobretudo no segmento corporativo. Esses dispositivos

aliam-se a outros, também ambicionando o arrefecimento dos controles de mercado para as empresas da Saúde, como a Lei nº 13.097, de 19 de jan. 2015, que provocou uma mudança constitucional, permitindo a entrada do capital estrangeiro nesse mercado, e a Medida Provisória nº 754, de 20 de dez. 2016, amainando os protocolos para a elevação no preço de remédios, e sinalizando a desregulamentação do setor farmacêutico.

As *reconfigurações político-normativas direcionadas para a restrição e focalização seletiva da atenção público-estatal à Saúde* são forjadas por mediações tais como a revisão da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), pela Portaria nº 2.436, de 21 de set. 2017. O conjunto das modificações operadas implica tendências regressivas na esfera da Atenção Básica no âmbito do SUS: seja no enxugamento dos princípios da Política, reduzindo-os para menos da metade, e excluindo-se aqueles afetos a participação da comunidade e a continuidade do cuidado e dos vínculos; seja na flexibilização da prioridade da Estratégia Saúde da Família (que compromete inclusive do seu financiamento) e da carga horária de trabalho e formação das equipes da Atenção Básica, desobrigando a presença de algumas especialidades, seja, mesmo, na limitação da obrigatoriedade de cobertura universal dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) somente aos territórios de maior risco e vulnerabilidade, na instalação de maiores controles dos médicos no encaminhamento dos usuários e peso do fazer burocrático e clínico sobre as atribuições dos ACS.

Essa ofensiva está equalizada tanto com o avanço das operadoras dos planos para as faixas de renda mais baixas, quanto com a abertura de nichos de acumulação tais como os colocados pela proliferação das Clínicas Populares, que passam a ser objeto de especulação de grandes investidores financeiros. E associa-se às modalidades de privatização fomentadas pelas contratualizações de serviços privados e à entrega da gestão às entidades com personalidade jurídica de direito privado, a exemplo das Organizações Sociais (OS), Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP) e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

A destruição Previdência Social pública

As condicionantes das medidas restritivas à previdência social pública, desde os anos 1990, aparecem vinculadas às crises enfrentadas pelo

país, à medida que sua economia passava a ser tragada pela exacerbação da acumulação parasitário-financeira. As contrarreformas previdenciárias, deslanchadas desde então, são expressões típicas e explícitas das expropriações, e da supercapitalização, deflagradas pelas necessidades de valorização do capital fictício. A ofensiva contrarreformista, com o acúmulo de contradições econômicas colocadas pela crise atual, inicia seu mais recente capítulo através da aplicação das Medidas Provisórias nº 664 e 665, de 30 de dez. 2014. E o seu desfecho, com largas repercussões para a superexploração da força de trabalho, ocorre com a aprovação da Reforma da Previdência do Governo Bolsonaro, objeto da Proposta de Emenda Constitucional nº 6 de 2019 (atualmente, nos trâmites derradeiros para a promulgação); uma ofensiva deslanchada no Governo Temer, com a Proposta de Emenda Constitucional nº 287 de 2016, que não havia prosperado na Câmara dos Deputados.

Aglutinamos em três grandes frentes, necessariamente vinculadas, as ofensivas burguesas contra esse direito de proteção dos/as trabalhadores/as no curso da reação burguesa atual: de uma parte, isso ocorre pela restrição do acesso e usufruto da previdência social pública; igualmente, tal processo opera com o fomento estatal direto à acumulação de capital através dos fundos do trabalho para previdência; e, finalmente, todas as iniciativas ganham forma por meio de instâncias organizativas e reconfigurações no aparelho administrativo instaladas para compor as medidas restritivas. Os subterfúgios ideológicos destinados a justificar a restrição e o acesso à previdência social pública, desde os anos 1990, se repetem. Os argumentos que ecoam na aparelhagem hegemônica, e entre os intelectuais da ordem, são sempre os mesmos, como detecta Silva (2018): o envelhecimento populacional e a ideia de crise, falsificando uma imagem de inviabilidade da previdência pública sob o regime de repartição; as alegações de altos custos do trabalho, forçando as renúncias tributárias em favor das empresas, reduzindo a participação do capital no custeio da previdência pública e ampliando a participação dos trabalhadores; a falácia de que os investimentos na previdência pública provocam o aumento da dívida pública dos governos e desequilibram os orçamentos.

As vias concretas *da restrição do acesso e usufruto da previdência social pública* possuem como precedentes a Emenda Constitucional nº 20 de 1998, que atingiu o Regime Geral da Previdência Social (RGPS); os reajus-

tes, operados entre 1999 e 2003, comprimindo o teto dos valores dos benefícios do RGPS e dos valores individuais de benefícios desse mesmo regime; a Emenda Constitucional nº 41 de 2003, que golpeou o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); e a Emenda Constitucional nº 47 de 2005, que oportunizou a renúncia tributária e inclusão estratificada de trabalhadores informais. bAs alternativas mobilizadas diretamente como respostas à crise econômica dos últimos anos despontam através das Medidas Provisórias nº 664 e 665, 30 de dez. 2014 – convertidas nas Leis nº 13.135 e 13.134, de 16 e 17 de jun. de 2015, respectivamente. Estas modificaram a pensão por morte, o auxílio-doença, a aposentadoria por invalidez, o auxílio-reclusão, o abono salarial, o seguro-desemprego, seguindo a mesma lógica restritiva manipulada em outros momentos, promovendo a redução dos valores e tempos de usufruto e limitando o acesso a esses benefícios, por meio do aumento do tempo de contribuição para acessá-los e criação de novas exigências – como o tempo de contribuição de dezoito meses e a convivência marital de pelo menos dois anos para acesso às pensões por morte, as quais, como regra, deixaram de ser vitalícias para todos. Por seu turno, a Reforma da Previdência – tanto na versão malograda do Governo Temer, quanto na desfraldada pelo Governo Bolsonaro, praticamente aprovada – opera alterações que implicam o alongamento do tempo de contribuição e na redução do valor das aposentadorias, falta de atratividade da previdência pública e reforço da atuação do setor privado. Inobstante o grau e a intensidade das alterações que resultarão das mudanças efetivas, seu conteúdo tendencial modifica a forma de acesso a benefícios, a modalidade de cálculo dos mesmos e o financiamento dos regimes previdenciários. Sempre em prejuízo de segurados/as, as transformações abrangem os três principais fundamentos considerados para efeitos da concessão de benefício: a idade, que é aumentada; o tempo de contribuição, que é ampliado; e o valor do benefício, que é reduzido (SILVA, 2018; SILVEIRA Jr. 2018, 2019).

O *fomento estatal direto à acumulação de capital através do fundo do trabalho para previdência* se materializa, por exemplo, na experiência de criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp) em 2012, voltada para a gestão de planos de benefícios para os funcionários dos três poderes, quando o valor do teto de aposentadoria dos servidores públicos passou a ser igual ao teto do RGPS. A Funpresp *executivo* e a Funpresp *judiciário* funcionam desde fevereiro de

2013, impulsionando a previdência complementar – algo também em ascensão no universo dos servidores dos estados e municípios. Nesse espectro, encontra-se igualmente incluído o amplo estímulo para o crédito consignado: tendência notada desde o Governo Dilma, de favorecimento ao capital fictício, a partir da Previdência Social, relativa ao aprofundamento da política de transferência de recursos monetários aos bancos por meio dos empréstimos consignados realizados aos aposentados/as. Em outubro de 2015, com o apoio do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), o referido governo elevou os juros sobre os empréstimos do percentual de 2,14% para 2,34%, e nos casos dos mesmos se destinarem ao pagamento de cartão de crédito, os percentuais saltaram de 3,06% para 3,36%. Na mesma direção, a Lei nº 13.183, de nov. 2015, havia ampliado a margem de empréstimo em relação aos valores de benefícios, de 30% para 35%. Essa aliança entre o governo e o capital rentista estimula um campo de negócios que passa a lucrar com endividamento dos aposentados e pensionistas, justificado pelas necessidades de estímulo ao consumo (SILVA, 2018).

A instalação de *instâncias organizativas e reconfigurações no aparelho administrativo para compor as medidas restritivas* também manifesta o processo das ofensivas. Após os ataques da década de 1990 e início dos anos 2000, é criado em 2007 o Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS) para debater demais reformas de longo prazo nessa política social, mas sem maiores consequências. A isso se acresce outro esforço, agora realizado no contexto de crise aberta, com a instituição do Fórum de Debate sobre Política de Emprego, Trabalho, Renda e Previdência Social, pelo Decreto nº 8.443, de 30 de abr. 2015 – nesse caso, as discussões puderam ser aproveitadas para subsidiar a proposta de contrarreforma do Governo Temer. Por outro lado, como consequência do Golpe de 2016, ocorre a extinção do Ministério da Previdência Social e Trabalho, que levou a transferência de órgãos estratégicos de formulação, gestão e controle da Previdência Social para a Fazenda, e o órgão de execução da Política, o Instituto Nacional do Seguro Social, para o Ministério Desenvolvimento Social e Agrário. Em maio de 2017, por meio da Medida Provisória nº 782, de mai. 2017 (convertida na Lei nº 13.502, de 1 de nov. 2017), a competência em matéria de Previdência Social foi explicitada como da Fazenda. Esse movimento sinalizou que seria o Ministério da Fazenda a conduzir, nessa conjuntura, a contrarreforma previdenciária, condição em que as influências do capital

financeiro foram favorecidas. A estruturação básica dos órgãos do Governo Bolsonaro perpetuou essa linha, agora abrigando a Previdência Social no Ministério da Economia, sob o comando de Paulo Guedes. Os câmbios nos órgãos de governo guardam estreita relação, por outro lado, com as tentativas de desmonte do Serviço Social da Previdência, com artifícios como as exonerações, controles através de ponto eletrônico, corte de verbas para deslocamentos equipes, etc.

O desmonte da Assistência Social

A crise econômica, e suas sequelas sociais mais degradantes e explosivas, afetam diretamente a Política de Assistência Social[5]. Em primeiro lugar, porque inflam, de súbito, as fileiras de pessoas miseráveis, e a gravidade dos dramas humanos, encarados, por essa Política, como seus "público-alvo" e universo de demandas a serem atendidos. Nesse caso, os determinantes da crise associam-se às respostas político-econômicas restauradoras, configurando um quadro ignóbil. A conjuntura recente informa três tendências que se impõem para Assistência Social em face da crise e da ofensiva restauradora das classes dominantes: a degradação das condições objetivas de trabalho, atendimento e oferta dos programas, projetos, serviços e benefícios nas unidades socioassistenciais e na gestão; o atrofiamento das respostas público-estatais ao pauperismo; e a radicalização (e/ou reposição) de padrões ideológicos-administrativos reacionários.

A *degradação das condições objetivas de trabalho, atendimento e oferta dos programas, projetos, serviços e benefícios nas unidades socioassistenciais e na gestão* é palpável com a sobrecarga de trabalho dos espaços socioassistenciais paralela às restrições das condições de atendimento que os cortes orçamentários e o aumento do desemprego colocam. Ademais, dada sua condição de assalariamento, os/as trabalhadores/as da Assistência Social, como das demais políticas sociais, enfrentam todas as contingências que ameaçam o conjunto da força de trabalho no Brasil durante a crise: redução das oportunidades de trabalho, rebaixamento de salários, condições laborais mais extenuantes, acúmulo de vínculos, adoecimento e insegurança. Nenhuma dessas circunstâncias é inédita na realidade dos quadros

5. A maior parte dos pressupostos tomados, nessa seção, como base para a crítica das tendências da Assistência Social no Brasil foram sistematizados por nós em Silveira Jr. (2016).

profissionais dessa política social, porém tendem a se acentuar, e assumem salvaguarda legal para se generalizar, com a reforma trabalhista, a Lei da Terceirização, o crescimento do desemprego e o contingenciamento estatal. Aí se encontra inerente o incremento da precariedade do trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O *atrofiamento das respostas público-estatais ao pauperismo* adquire relevo com a crescente centralidade e colonização dos Programas de Transferência de Renda (PTR), matrizados pela focalização seletiva, em face dos serviços e da racionalização do SUAS. No tocante à Assistência Social, os estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2016) já previam que a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos (EC nº 95 de 2016) acarretaria uma absorção ainda maior do orçamento da Assistência Social pelos dispêndios com a transferência de renda – destacadamente o Benefício de Prestação Continuada (BPC), com sua baliza constitucional vinculando-o ao salário mínimo. Posto a necessidade de progressiva restrição nos gastos federais, projetava-se que o orçamento dos serviços do SUAS seria crescentemente comprimido pelas demandas de financiamento BPC, com o Programa Bolsa Família (PBF) também sofrendo fortes pressões para maior controle de acesso, rigidez dos critérios de seleção e cortes de vagas. Isso sinalizava para um estágio, efetivamente em operação desde 2016, de *exponenciação dos processos de focalização-seletividade***,** através da imposição de mecanismos de controle da seleção econômica e da burocratização para o acesso aos benefícios. Sobre isso, basta cotejar algumas alterações provocadas no regulamento do BPC, com o Decreto 8.805, de 7 de jul. 2016, colocando, dentre outras determinações, a obrigatoriedade da vinculação de beneficiários ao Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Ao mesmo tempo, ao PBF foram impostos procedimentos mais rígidos de averiguação e revisão cadastrais, fiscalização, acompanhamento de condicionalidades, que, associados com desligamentos de outra natureza (desligamento voluntário e superação dos critérios pelas famílias), levaram aos maiores cortes da sua trajetória.

Ainda em torno do problema do atrofiamento das respostas público-estatais ao pauperismo, é forçoso notar o *estreitamento da viabilidade dos mecanismos de remediação do pauperismo.* Dada a contenção no número de postos de trabalho disponíveis, e a retração da viabilidade das fontes de

renda informais – seja pela via das ações empreendedoras, da dita "inclusão produtiva" ou da criação de pequenos negócios; com todas essas pretensas soluções para o desemprego também erodindo, igualmente tende se a desgastar o discurso das "portas da saída", que foi sustentado para endossar a natureza compensatória dos benefícios de transferência de renda. Esvaindo-se as alternativas dadas pela via do propalado acesso ao mercado de trabalho, ou ao sucesso do empreendedorismo, a resultante é um estrondoso represamento dos "usuários" na Assistência Social, o qual essa Política cada vez menos pode conter.

Às tendências anteriores, alia-se a *radicalização (e/ou reposição) de padrões ideológicos e administrativos reacionários,* exemplarmente demonstrados com a criação do Programa Criança Feliz (Decreto nº 8.869, de 5 de out. 2016), cujo vínculo com o PBF e o BPC não é casual, e o atrelamento à imagem da primeira-dama, Marcela Temer, não foi inocente. O Programa destina-se, no seu anúncio, a implantar "visitadores sociais" de nível médio destinados ao acompanhamento do desenvolvimento nutricional das crianças ligadas ao PBF na primeira infância. Na apresentação dessa ação pelo então Ministro, alguns indícios de uma visão *biologizante* da pobreza ficaram evidentes, além da tendência que ela leva de responsabilizar a Assistência Social por funções de outras políticas sociais, como a Saúde. O Programa Criança Feliz era de tal modo incompatível com os padrões do SUAS, que na 11ª Conferência Nacional de Assistência Social (dez. 2017), uma das deliberações mais importantes dizia respeito à desvinculação desse Programa da Assistência Social do Ministério por ela responsável – ao que foi respondido pelo Governo com o anúncio de que não acataria a decisão da Conferência, deslegitimando a seu caráter deliberativo. Por outro lado, em março de 2018, o Governo Temer cogitava, inclusive, colocar seu carimbo no PBF, buscando fornecer nova identificação, acoplando a ele sua cota ideológica própria, com a proposta do Bolsa Dignidade. A introdução do conceito de "dignidade" associada, nesse caso, à possibilidade de um pagamento adicional de R$ 20,00 para os/as beneficiários/as que realizarem trabalho voluntário.

Acresce-se a essas expressões das tendências ideológicas reacionárias, a criação do Programa de Educação Financeira, voltado aos beneficiários do PBF, lançado em maio de 2018. Destinado ao aperfeiçoamento da gestão do orçamento familiar dos/as beneficiários/as, o Programa previa a reali-

zação de oficinas com ciclos que iam desde a concessão de "cofrinhos da família" até a entrega, para as mulheres, da "Agenda da Família", além de carteira e cadernetas para o controle do minguado orçamento doméstico – demonstrando a adoção de uma pedagogia empresarial para dirigir as formas sociabilidade mais capilares, os projetos e as atitudes das famílias e indivíduos das classes subalternas na situação de pauperismo. Por sinal, algo que já se encontrava antes impregnado na metodologia de trabalho social divulgada pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através das noções de "capital social" e "ativos sociais" (SILVEIRA Jr., 2016).

Quanto às reconfigurações na gestão e nos serviços no curso da crise e reação burguesa, o Governo Temer decretou, quando empalmou o executivo federal, a extinção do MDS e a criação, em seu lugar, do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, em maio de 2017, transformado em Ministério do Desenvolvimento Social. Houve uma exoneração em massa de funcionários do MDS (e do Mistério da Saúde), que ocupavam cargos técnicos essenciais para a gestão e atendimento a estados e municípios. Essas exonerações, no caso do MDS, sem substituição integral e, ainda, com extinção de cargos, que passaram a comprometer a execução de alguns programas. No plano do controle social, observou-se – além da cristalização da agenda de pactuação de recursos e ações firmadas pelas instâncias do SUAS, e da rearticulação das ações solidárias em nível central, desconsiderando a municipalização da política – o rechaço dos espaços de participação (sobretudo do Conselho Nacional de Assistência Social e das Conferências) no encaminhamento das mudanças previstas para a Assistência Social. Sem mencionar uma tendência à centralização (federalização) do monitoramento. Tal tendência centralizadora e autoritária ilustrada atualmente no Governo Bolsonaro, através do Decreto nº 9.759, de 11 de abr. 2019, reduzindo de 700 para menos de 50 o número de conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social (PNPS) e pelo Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Tudo isso indica que as ofensivas estão fazendo retroceder a Assistência Social, não apenas para o ponto em que ela estava antes do SUAS (2004-2005). Mais que isso, o quadro configurado indica mesmo a ameaça de um recuo para padrões anteriores a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Ou seja, com o desmantelamento do Comando Único

Descentralizado e Participativo, fundado na articulação de entes federados que têm como instrumentos os Conselhos, Planos e Fundos. Não é casual que testemunhemos a imposição de alterações na LOAS, sempre à revelia dos espaços de participação e controle instituídos por ela mesma. Esse é o caso da aprovação da Lei de nº 13.714, de 24 de ago. de 2018, que modifica a LOAS, acrescendo um parágrafo único ao seu art. 19, tratando da atenção integral à saúde na Política de Assistência Social. Sem passar pelas instâncias de pactuação e controle, essa legislação fere as competências e as finalidades das respectivas políticas públicas, insinuando possibilidades de práticas assistenciais retrógradas – como a provisão de benefícios eventuais em forma de medicação, possibilidade de atuação de organizações complementares à saúde e de Comunidades Terapêuticas, o risco de provocar a definição de critérios de seletividade de acesso por parte de profissionais da política de Saúde, dentre outros.

Nesse sentido, alertamos para o *teor antidemocrático (e antirrepublicano)* que está configurando progressivamente as ações nas instâncias mais elevadas da gestão, com possíveis repercussões para a replicação delas nos espaços dos estados e dos municípios. Esse caráter antirrepublicano se expressa, ainda, no resgate, na condução dada pelo executivo federal, de tradições retrógadas como o primeiro-damismo e o voluntarismo. Algo que não havia sido solapado, mesmo com a vigência do SUAS, nos estados e municípios, agora se encontra novamente sancionado e incentivado na instância federal.

O que todas essas ações encaminhadas indicam é também uma tendência para uma *exacerbação do minimalismo* na proposição de ações, no estabelecimento de critérios de seletividade, na delimitação de diretrizes estratégias. Sobre isso, também não é possível afirmar que a lógica minimalista não estava presente antes, com a apologia dos PTR fundados numa focalização seletiva, com a tolerância dos critérios rasteiros para a concessão de benefícios, com o progressivo direcionamento dos programas para a extrema pobreza. O que se presencia hoje é um minimalismo descarado e exacerbado, uma apologia direta de enfoques ultrasseletivos de gestão do pauperismo, de administração da pobreza. É notório que essa ultrasseletividade encontra agora o suporte das ferramentas informacionais de gestão das ações desenvolvidas com a implantação do próprio SUAS, com destaque para o CadÚnico e as plataformas de gestão de benefícios e acompa-

nhamento de famílias. E as forças imbuídas dessa ultrasseletividade estão colocando essas ferramentas tecnológicas à disposição do patrulhamento da pobreza, atiçando tendências tecnicistas, burocratizadoras e punitivas no trato com a população demandante da Assistência Social.

Forçoso destacar que as ações em evidência estão tentando levar às últimas consequências a ideologia já entranhada no SUAS desde seu nascedouro: a "teoria do desenvolvimento humano", em especial no que concerne a sua dimensão que alimenta a ideia do desenvolvimento de capacidades dos indivíduos para a superação de vulnerabilidades, para a resiliência. Ou seja, a ideologia que apontava as ações da Assistência Social como mediação para o "desenvolvimento de capacidades" necessárias à luta individual pela superação da pobreza através do mercado. Essa é a pregação dos organismos internacionais: o empoderamento (individual) para a emancipação (pela via do mercado). Isso expressa uma *individualização* da «questão social» e seu enfrentamento por vias *psicologizantes* – ou seja, com ações que hipotecam nos fatores culturais, educacionais, a almejada "porta de saída" (SILVEIRA Jr., 2016). Atualmente, essa individualização e psicologização são levadas ao extremo. Por um lado, a ideia de capacidades encontra-se sendo conduzida para explicações médico-biologizantes, na qual as ações que visam a essas capacidades são direcionadas para a garantia do desenvolvimento neurológico das crianças das famílias em situação de pobreza. Por outro lado, a agudização da *individualização* se expressa na adoção de ações complementares que jogam um maior peso na responsabilização das famílias (diga-se, das mulheres) pela sua condição financeira, hipotecando as suas dificuldades na gestão ineficiente dos orçamentos domésticos – e aqui, é sob os ombros nas mulheres onde recaem os principais encargos.

Por último, o recrudescimento da criminalização da pobreza subjacente à militarização do Estado em evidência também tende a capturar a Assistência Social. Ademais do peso que começa a adquirir o reacionarismo conservador na esfera das forças hegemônicas, insurgem políticas governamentais abertamente repressoras. Na formação social brasileira, a escalada da violência – que cresce com a barbárie social resultante da crise – desde muito é enfrentada pela sistemática *repressão e criminalização das massas pauperizadas*, ao tempo em que a revolta politicamente dirigida é tratada pela *coerção e corrupção dos movimentos e organizações das classes trabalhadoras*. Essas são práticas tradicionais e sistemáticas de dominação

classista que se desdobram atualmente na agudização do encarceramento, na evolução das políticas de segurança pública de cariz policial-punitivo (e suas ações ilegais complementares de tortura, violação, execução, formação de milícias, etc.) e na complementaridade entre a *judicialização da política* e a espúria *militarização do Estado.* Se a Assistência Social é absorvida por esses processos, ela pode ser colocada para sancionar e apoiar as ações de repressão das populações, como nos casos de remoções; assim como contribuindo para as intervenções policial-militares em territórios pobres na situação de conflito extremo.

Considerações finais

É necessário nuançar o *caráter de unidade* desses retrocessos. Eles não podem ser encarados como movimentos isolados, nem em termos das mudanças particulares que afetam as políticas sociais definidoras da Seguridade Social, nem em termos de considerá-los em separado do amplo movimento de reação burguesa a crise atual. Nessa reação, avançam em conjunto os ataques à Seguridade Social (e demais políticas sociais), as privatizações, desnacionalizações, expropriações e a repressão e despolitização, articuladas precisamente como respostas restauradoras das classes dominantes dirigidas para *o acirramento da exploração*. Em face da mercantilização da Saúde, inviabilização da Previdência Social pública e desmonte da Assistência Social, colocamos a hipótese de que está em curso uma metamorfose nas respostas estatais às sequelas sociais e políticas da exploração: *a saturação da mercantilização* do atendimento às necessidades de reprodução, *concomitantemente*, da massa assalariada ativa e das franjas mais pauperizadas (e relativamente supérfluas) da força de trabalho, associada à *repressão aberta e sistemática* dos segmentos recalcitrantes dos explorados e oprimidos.

Referências

BEHRING, Elaine. **Política social no capitalismo tardio**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete (Org). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São

Paulo: Cortez, 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Carta de Maceió, Seguridade Social pública: é possível! In: ENCONTRO NACIONAL CFESS/CRESS, 26. **Anais**..., Maceió, 2000.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Política de Saúde no Brasil e o fortalecimento do setor privado**: desmonte do SUS público, estatal e universal. Maceió: EDUFAL, 2018.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o Capital Imperialismo**. Teoria e História. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2010.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. Trad. Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo, Edições Loyola, 2004.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**: ensaio popular. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Trad. Carlos E. S. Matos, Regis de C. Andrade e Dinah de A. Azevedo. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo Cezar Castanheira e Sergio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Contrarreforma da Previdência Social sob o comando do capital financeiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo , n. 131, p. 130-154, abr. 2018.

SILVEIRA Jr., Adilson Aquino. **A Assistência Social e as ideologias do social-liberalismo**: tendências político-pedagógicas para a formação dos trabalhadores do Suas. 2016. 358 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

_____. Crise econômica, luta de classes e Serviço Social no Brasil. **Katálysis**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 96-107, jan. 2018.

_____. As condições das classes trabalhadoras nas circunstâncias da crise e restauração no Brasil atual. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 18, n. 1, p.174-188, jan./jul. 2019.

_____; NASCIMENTO, Clara Martins do. Desemprego crônico e superpopulação relativa: apontamentos a partir da crítica da economia política. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 12, p. 20-32, 2013.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA DISPUTA DE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS[1]

Paula Raquel da Silva Jales

A eleição de um membro do Partido dos Trabalhadores (PT), trabalhador e sindicalista, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), à presidência da república do Brasil em 2002, bem como de deputados federais e senadores filiados a partidos de esquerda, renovou a esperança de alguns movimentos sociais, instituições, grupos, políticos, religiosos, servidores públicos, intelectuais, dentre outros, no aprofundamento do processo democrático iniciado no pacto constitucional de 1988, ou seja, maior participação e representatividade das camadas populares da sociedade nos espaços de decisão e universalização das políticas públicas, com destaque para as da área social.

Apesar dos avanços conquistados em alguns ministérios, áreas, setores, instituições, pautas progressistas e políticas sociais durante as primeiras gestões petistas, a adoção de medidas do receituário neoliberal na economia manteve a hegemonia do grande capital financeiro internacional e nacional no bloco do poder, com progressivo favorecimento da ascensão da grande burguesia interna vinculada à indústria e ao agronegócio, o que diferencia, segundo Boito Júnior (2007), os dois governos Lula dos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Isso revela a condensação material e específica de correlação de forças entre classes e frações classes que é o Estado capitalista (POULANTZAS, 1985), sendo insuficiente a ocupação pelas classes dominadas de cargos institucionais para transformação da natureza estatal. Nas palavras de Pou-

1. O presente texto integra as reflexões e as análises da tese de doutorado da autora, discente do Programa de Políticas Públicas da UFPI, orientada pela professora pós-doutora Solange Maria Teixeira, a qual contribuiu na revisão deste artigo.

lantzas (1985, p. 164 e 165): "[...] as classes populares sempre estiveram presentes no Estado, sem que isso tenha modificado jamais alguma coisa no núcleo essencial desse Estado. A ação das massas populares no seio do Estado é condição necessária para sua transformação, mas não é o bastante".

As análises de Poulantzas (1985) reiteram a existência de projeto político-ideológicos em disputa no Estado capitalista, fruto da aliança entre frações das classes dominantes, e destas com frações das classes dominadas, bem como a desvantagem de projetos reformistas – que teriam maior vínculo com as demandas das classes populares – em relação à dominação burguesa que constitui os aparelhos institucionais do Estado.

Nesse sentido, a Assistência Social, enquanto política pública, é espaço de disputa de projetos político-ideológicos que ao entrarem em conflito produzem diferentes formas de proteção social e evidenciam a tensão constitutiva dos projetos político-ideológicos transformadores, desde aqueles que propõem a constituição de relações sociais menos desiguais (projetos reformistas), até os que almejam a subversão da ordem capitalista.

O pressuposto analítico central da existência de projetos político-ideológicos em disputa na Assistência Social direciona este artigo a tecer considerações sobre as tensões e os conflitos presentes entre e nos vários projetos, desde a sanção desta como política de Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, até o primeiro governo Lula. A pesquisa teórica, composta por estudos bibliográficos e documentais, possibilitou apresentar a concepção de projetos político-ideológicos; fazer um breve resgate histórico das disputas e dos conflitos entre o projeto neoliberal e o projeto democrático-participativo, bem como de seus subprojetos; e, por fim, mostrar as inflexões dessas disputas na materialização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos anos 2000.

Dilucidar a concepção de projetos político-ideológicos

A evidência da disputa de projetos políticos na América Latina, que utilizam os mesmos termos com significados e sentidos diferentes, surge com as sucessivas pesquisas e estudos de experiências pós-democráticas latino-americanas de intelectuais, dos quais se destacam Evelina Dagnino, Alberto Olvera e Aldo Panfichi (2006). Para a autora e os autores, é necessá-

rio superar a histórica dicotomia entre sociedade civil e sociedade política, como se fossem resultado imediato, respectivamente, da transcendência e da infâmia, a fim de perceber a heterogeneidade, as contradições, as tensões, as articulações e as interpenetrações que perpassam essas duas esferas e as relações que estabelecem no Estado capitalista.

A compreensão da heterogeneidade da sociedade civil e política e da construção de projetos políticos que orientam a ação política dos sujeitos na vida em sociedade reconhece o papel ativo das pessoas, da agência humana e da sociedade civil na política, muitas vezes atribuído apenas à sociedade política, além de evidenciar a unidade entre ação e representação (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Significa dizer que, independentemente das esferas onde se originam os projetos políticos (sociedade civil, sociedade política ou em ambas), é a ação dos sujeitos baseada em suas representações e a luta de classe que condensa o Estado capitalista que dão forma às disputas e aos direcionamentos políticos.

Essa concepção de base gramsciana, já desenvolvida por Dagnino (2004) em outros trabalhos, fundamenta a noção de projetos político-ideológicos desta investigação, ou seja, uma modalidade de projetos coletivos que orientam a ação política dos sujeitos a partir da articulação de concepções de mundo, de representações da vida em sociedade e de um conjunto de crenças, valores, princípios e interesses. Segundo a autora, "[...] a virtude específica dessa abordagem, [...] está no vínculo indissolúvel que estabelece entre a cultura e a política" (DAGNINO, 2004, p. 144).

Nessa perspectiva, o conceito de "político-cultural", apresentado por Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) lança uma chave analítica para a concepção de político-ideológico delineada neste artigo, uma vez que o vínculo estabelecido entre cultura e política lhes dá novo sentido, bem como à relação estabelecida entre elas, ampliando a discussão da cultura para além da esfera política e percebendo-a como espaço de relações de poder.

Para as autoras e o autor, "[...] a cultura é política porque os significados são constitutivos dos processos que, implícita ou explicitamente, buscam redefinir o poder social" (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 25). Além disso, a política, como dito anteriormente, ultrapassa o Estado restrito, que compreende a sociedade política na análise gramsciana, e se amplia por toda a heterogeneidade da sociedade civil. Dessa forma, a acepção de política cultural realça o conflito entre significados e práticas cul-

turais direcionados por grupos de atores sociais (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000) nos projetos político-ideológicos.

É mister destacar a influência de autores das esquerdas latino americanas, renovadas a partir das produções de Gramsci, para a construção desse conceito (DAGNINO, 2000). Na análise de Dagnino (2000), as abordagens tradicionais que prevaleceram no marxismo compreendiam cultura como ideologia da classe dominante e política como dominação exercida pelo Estado burguês, por isso um dos passos da revolução era se apoderar materialmente do Estado e instaurar a ditadura do proletariado. Isso atribuiu uma visão negativa à cultura percebida em sua relação com a política como instrumento de dominação.

Por outro lado, a articulação entre cultura, política e economia feita por Gramsci, através da relação orgânica entre forças materiais e elementos culturais na totalidade dos processos sociais, apresenta outras categorias (hegemonia, reforma intelectual e moral, consenso ativo, sociedade civil, guerra de posições, intelectuais orgânicos) na possível concretização da transformação social, com destaque para a sociedade civil, percebida como espaço de luta política (DAGNINO, 2000). Nesse processo, a relação entre política e cultura ganha novos parâmetros.

Se a cultura política busca compreender as particularidades da esfera política em formações sociais específicas – com ênfase em práticas e instituições sociais, focando sua análise sobre o processo de construção da cultura dominante – a política cultural pensa os significados e as práticas sociais encarnados por sujeitos organizados em grupos, movimentos e instituições na disputa pelo poder (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000), sendo, portanto, transversal a todas as esferas criadas pelo ser humano, inclusive aos sistemas de proteção social.

Mas, para haver disputa, é necessária democracia política, ou seja, espaços onde os sujeitos organizados vocalizem seus interesse e demandas, bem como tenham a possibilidade de mobilizar dispositivos legais e institucionais para materializá-las. O confronto entre projetos político-ideológicos torna-se intenso à medida que eles podem dar visibilidade e conquistar a adesão de mais membros da sociedade para aquiescência, legalidade e efetividade de suas propostas.

Na América Latina, a utilização de termos como cidadania, participação, sociedade civil, democracia, entre outros, com significados e sentidos

diferentes nos três principais projetos (autoritário, neoliberal e democrático-participativo) que disputam a construção democrática, tem gerado uma confluência perversa[2] entre eles e entraves na materialização de uma democracia com participação direta e/ou indireta (mecanismos representativos) das camadas populares (DAGNINO; OLVERA e PANFICHI, 2006). A Assistência Social é apenas uma das políticas públicas em que é possível identificar essas disputas e tensões de projetos político-ideológicos, que será discutida nos próximos tópicos.

Política Pública de Assistência Social em disputa: apontamento de alguns delineamentos históricos

A luta pela materialização da Assistência Social como política pública estatal afiançadora de direitos vem desde o processo de redemocratização da sociedade brasileira, em que os movimentos sociais e sindicais lutavam pelo fim da ditadura militar e pela instauração de uma democracia participativa. Apesar das contradições e pactos que perpassam esse momento histórico e a própria construção do texto constitucional, a Assistência Social é inscrita, no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, como política de Seguridade Social articulada às áreas da saúde e da previdência social, para garantir direitos (BRASIL, 1988).

A sanção deste e outros direitos sociais, não concretizaram, por si só, a responsabilidade estatal na implementação de políticas públicas, uma vez que a agenda neoliberal já era uma realidade nos primeiros anos da década de 1990. Coube aos movimentos sociais e grupos organizados o papel de pressionar o poder legislativo para a construção e a aprovação de leis orgânicas que discorressem, mesmo que sumariamente, sobre a organização das políticas sociais propostas, especificamente da Assistência Social que nunca teve equipamentos públicos estatais descentralizados nos municípios para atendimento à população. Nesse sentido, um "movimento não instituído pela Assistência Social" ganha força e projeção no cenário político, com o objetivo de corporificar a Política de Assistência Social no sistema de proteção social brasileiro (ALVARENGA; GARCIA, 2015).

2. Para Dagnino (2004, p. 142), a "perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos [neoliberal e democrático-participativo] requerem uma sociedade civil ativa e propositiva." A questão é saber do quê e de que forma se participa.

Os movimentos pró-Assistência Social, que se constituíram através da articulação de órgãos de representação da categoria de assistentes sociais, da Associação de Servidores da Legião Brasileira de Assistência (LBA), da Frente Nacional de gestores municipais e estaduais, dos movimentos pelos direitos das crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, bem como pesquisadores e intelectuais de várias universidades e políticos comprometidos com a proposta de uma Assistência Social pública, promoveram discussões, construíram documentos e produziram conhecimento científico sobre essa política pública, a fim de pressionar os legisladores para aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e, posteriormente, tencionar o executivo nacional pela implementação das medidas (SPOSATI, 2004).

Sposati (2004) descreve minunciosamente a tensão gerada no processo de aprovação do texto da LOAS nas gestões de Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992) e de Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994), que representa o conflito, a tensão e interpenetrações entre o projeto neoliberal e o projeto republicano de Assistência Social, subprojeto do projeto democrático-participativo, que lutava pela garantia da Assistência Social como política pública afiançadora de direitos.

Sposati (2004) afirma que o primeiro projeto de LOAS, aprovado em 1990 pelo Legislativo, foi vetado integralmente por Collor de Mello. Durante seu mandato, surgem mais três propostas de projetos de lei na Câmara Federal, com diferentes perspectivas político-ideológicas (SPOSATI, 2004). Seu governo foi marcado por escândalos de corrupção na LBA, desqualificando o acúmulo de conhecimento e lutas travadas por seus trabalhadores (SPOSATI, 2004).

Com o *impeachment* de Collor de Mello, Itamar Franco assume a Presidência da República e indica Juthay Magalhães para o Ministério de Bem-Estar Social (SPOSATI, 2004). Travou-se, nesse momento, um conflito entre Poder Executivo (que organizou uma nova proposta de projeto de lei), Legislativo (que tinha três propostas) e os movimentos pró-Loas (que reivindicaram e garantiram representação tanto na Comissão Especial do Ministério como na Comissão Interlocutora que participou da audiência na Câmara Federal) (SPOSATI, 2004).

Gutierres (2015) acrescenta que, após o veto, a categoria de assistentes sociais, uma das mais atuantes no Movimento da Assistência Social, consti-

tuiu duas frentes complementares de luta pela sanção da LOAS, sendo uma através do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e outra por meio do Setorial Nacional de Assistência Social do PT, que estava em construção e vai configurar relevante espaço de militância na aprovação da lei orgânica e na racionalização da política pública nos primeiro anos do governo Lula.

O CFESS criou a Comissão Interlocutora para acompanhar e intervir nas negociações junto ao poder público e as militantes do movimento iniciaram uma série de debates e seminários por todo o país, que resultou na proposta de lei dos deputados Eduardo Jorge e José Dirceu (GUTIERRES, 2015). Além disso, a assistente social Denise Paiva, que na época era assessora de políticas sociais do governo Itamar Franco e uma forte interlocutora dos movimentos, chama atenção para a importância da proposta de lei vir do executivo, o que desloca o campo de pressão também para esse poder, através da criação da Comissão Especial do Ministério de Bem-Estar Social (GUTIERRES, 2015).

Pressionado por todos os lados, em agosto de 1993, o presidente envia o Projeto de Lei nº 4.100/93, em regime de urgência, à Câmara Federal (SPOSATI, 2004). Logo em seguida, o documento é discutido no auditório da Câmara com ampla participação dos sujeitos que constituíam os movimentos pró-LOAS, resultando na pactuação do texto básico, ocasião conhecida como Conferência Zero da Assistência Social (SPOSATI, 2004). Berenice Couto afirma, em entrevista realizada por Gutierres (2015), que a estratégia do governo era aprovar, sem alterações, o texto base que eles haviam construído e mostrar na mídia a aquiescência da sociedade civil. Como os representantes dos movimentos recusaram a forma de condução governamental na aprovação do documento, a LOAS teve que ser debatida ponto a ponto (GUTIERRES, 2015).

Finalmente, em 7 de dezembro de 1993, a LOAS é sancionada com muitas contradições textuais (SPOSATI, 2004), dentre elas a definição da Assistência Social como política 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" (Art. 1º, Lei nº 8.742, de 1993). Pereira (2000) mostra exaustivamente o antagonismo teórico e prático que embasam as compreensões de mínimos sociais e de necessidades básicas, que reafirmam, na análise de Jales e Teixeira (2019), a amálgama entre o projeto neoliberal e projeto

democrático-participativo na LOAS.

Outra controvérsia na legislação refere-se às entidades e organizações de Assistência Social. Diferentemente do Sistema Único de Saúde (SUS), que é composto por órgãos e instituições do poder público e permite à participação da iniciativa privada de forma complementar (Artigo 4º, Lei 8.080, 19/09/1990), as entidades e organização sem fins lucrativos de Assistência Social integram o SUAS como exposto na lei orgânica:

> Art. 6º As ações na área de Assistência Social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, **constituído pelas entidades e organizações de Assistência Social abrangidas por esta lei**, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área. (Lei nº 8.742, de 1993, grifos nossos)

> § 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de Assistência Social e **pelas entidades e organizações de Assistência Social abrangidas por esta Lei**. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011, grifos nossos)

Tanto na primeira versão da lei, como na modificação realizada em 2011, há o reconhecimento de que as entidades e organizações incorporam o sistema descentralizado e participativo, o que ratifica, pelo menos em relação às instituições de atendimento, a parceria solidária[3] como inerente a Política de Assistência Social. Ao cumprir todos os requisitos e ser vinculada ao SUAS pelo Ministério da Cidadania, as entidades e as organizações não fazem um trabalho complementar e/ou suplementar, elas são o próprio Sistema Único em execução.

O BPC também foi ponto bastante polêmico no processo de aprovação da legislação. Sabia-se que quanto mais abrangentes fossem os critérios de elegibilidade – a renda *per capita*, a idade e o grau de deficiência – maiores quantidades de recursos teriam que ser destinadas para o seu financiamento, sendo esta complementação de renda um dos motivos, segundo Gutierres (2015), de veto integral da LOAS por Collor de Mello.

Os movimentos pró-LOAS lutaram pelo corte de renda de meio salário mínimo e pela idade de 65 anos para os idosos. No embate de projetos

3. O projeto neoliberal incentivou a solidariedade na sociedade civil, leia-se nas Organizações Não-Governamentais (ONG), através da operacionalização de serviços sociais (DAGNINO, 2004) com financiamento direto e/ou indireto (imunidade, isenção, remissão, anistia e incentivos ficais) do Estado.

político-ideológicos, o projeto republicano logrou chegar paulatinamente à idade pretendida para os idosos e equiparou o valor do BPC a um salário mínimo. Em contraposição, o projeto neoliberal garantiu a comprovação de renda no valor de um quarto do salário mínimo e de deficiência que inviabilizasse a realização de atividades remuneradas. Isso só revela o quanto o BPC sempre foi alvo de disputas dos projetos que tencionam a Política de Assistência.

O ano de 1994 foi de organização, regulamentação e composição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que enfrentou entraves com o poder executivo, na figura da ministra recém-empossada, que era contra a sua instalação (GUTIERRES, 2015); e com os conselheiros, pois alguns desconheciam o papel do órgão e reforçavam o viés filantrópico da Assistência Social (ALVARENGA; GARCIA, 2015). Mesmo assim, o Conselho teve papel significativo no tensionamento do governo federal para uma participação democrática, com base na partilha de poder entre gestores e sociedade civil (SPOSATI, 2004).

Fernando Henrique Cardoso inicia sua gestão extinguindo a LBA e dispersando seus trabalhadores em diferentes órgãos federais, destruindo todo um acúmulo de conhecimento e de lutas travadas pela instituição e seus sujeitos (SPOSATI, 2004). Além disso, optou por extinguir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), fruto da mobilização da sociedade civil brasileira engajada no enfrentamento à fome e à desnutrição (SPOSATI, 2004).

Menosprezando todas as iniciativas populares e o próprio CNAS, criou o Programa Comunidade Solidária para articular e gerenciar diferentes programas governamentais de combate à pobreza no país, dentro da perspectiva dos organismos multilaterais (SPOSATI, 2004). Ao mesmo tempo, regulamentou Programas de Transferência de Renda em nível nacional em vários ministérios e reforçou a subsidiariedade estatal (SPOSATI, 2004).

Ao impedir a realização da III Conferência Nacional de Assistência Social em 1999, o governo enfatiza uma participação solidária de indivíduos e empresas; amplia o papel das organizações sociais na execução de programas sociais de enfrentamento à pobreza; e desconsidera e/ou inviabiliza as propostas e ações construídas nos movimentos em prol da Política de Assistência Social como política pública de direitos com primazia estatal, descentralização e participação democrática (SPOSATI, 2004).

Segundo Pinheiro e Paula (2012), as dificuldades fortaleceram o Movimento da Assistência Social que em 2004, após momento de rivalidade de conceitos e discussão de concepções, assumiu a direção da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), do recente Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Para tanto, o movimento articulou um conjunto de estratégias junto ao Partido dos Trabalhadores, ao governo Lula e à sociedade civil, com o intuito de tornar o projeto republicano exequível, bem como disputou com outros projetos, no partido e no governo, os direcionamentos das políticas sociais (GUTIERRES, 2015), como será explicitado a seguir.

Inflexões na PNAS e no SUAS a partir dos conflitos entre projetos político-ideológicos

Em densa pesquisa realizada por Gutierres (2015), a autora identifica que o Movimento em Defesa da Assistência Social ou Movimento da Assistência Social nasce imbricado ao PT e ao Estado. Em relação ao primeiro, a autora destaca a fundação do Setorial Nacional de Assistência Social, cuja primeira reunião aconteceu em 1994, como espaço significativo para pautar discussões e construir, dentro do partido, uma concepção progressista universal de políticas sociais, Seguridade e Assistência Social. Além disso, o Setorial reunia muitas ativistas, a maioria filiada ao PT, de diferentes estados e com experiências de gestão pública na Política de Assistência Social que reforçava a articulação entre militância, experiências profissionais e políticas (GUTIERRES, 2015).

No âmbito da sociedade política, a autora ressalta tanto o momento antes da aprovação da LOAS, em que o movimento buscou a adesão de políticos, especialmente do PT e outros partidos de esquerda, a seu projeto político, como também a disputa travada pelas militantes para garantir representantes do movimento no Ministério de Assistência Social (MAS), até assumirem de forma massiva a SNAS, num processo que a autora conceitua de trânsitos institucionais entre sociedade civil e Estado. Estes trânsitos são identificados nas gestões petistas devido à permeabilidade do partido às demandas e propostas dos movimentos sociais, possibilitado pelo intenso trabalho de base que existia na época (GUTIERRES, 2015).

Outra particularidade do movimento, evidenciado por Gutierres

(2015), é a sua forte composição por profissionais e instituições que lutavam por uma Assistência Social pública, com destaque para os espaços acadêmicos e de representação do Serviço Social. Nesse sentido, o Movimento da Assistência Social se assemelha ao Movimento de Reforma Sanitária pela significativa mobilização por parte de técnicos, trabalhadores do sistema, e se distância dele por "tratar-se de um movimento em que o próprio beneficiário não é ator nessa luta – o movimento é que 'fala' em favor de um terceiro, que seria aquele a quem a política se destina" (GUTIERRES, 2015, p. 67).

Na análise da autora, três projetos políticos concorriam e disputavam, nos primeiros anos do governo Lula, o direcionamento das políticas sociais, intitulados nos seguintes termos:[4] **projeto de enfrentamento à fome**, conduzido pela proposta do Programa Fome Zero (PFZ), carro-chefe do programa do PT e do presidente, e pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), que devido a divergências internas entre fortes lideranças no Ministério e o próprio desempenho do programa nos municípios não teve consensos ativos e enfraqueceu com a criação do MDS; **projeto nacional de transferência de renda**, dirigido pelo Grupo de Trabalho na Câmara de Política Social e, posteriormente, pela Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, vinculada diretamente à Presidência da República, que orientou e encaminhou a unificação dos Programas de Transferências Nacionais em um único, que hoje se conhece como Bolsa Família; e **projeto republicano de Assistência Social**, defendido pelo Movimento da Assistência Social nos termos de construção de um sistema universal, único, descentralizado e participativo, o SUAS, que integrasse a Seguridade Social de acordo com a proposta da Constituição de 1988.

Segundo Gutierres (2015), apesar do projeto político de Assistência Social pública ter conseguido várias conquistas na materialização da PNAS, do SUAS e de espaços institucionais participativos em todo território nacional, é o projeto político de transferência de renda que ganha centralidade indiscutível no primeiro governo Lula. A autora também faz a ressalva de que o projeto político de transferência de renda, com forte influência das concepções de Eduardo Suplicy, defensor da Renda Básica de Cidadania, e do relatório da Comissão de Transição, construiu-se por dentro do governo

4. Gutierres (2015) não nomeia os projetos políticos em disputa, apenas os caracteriza e contextualiza no bojo das disputas governamentais. Assume-se total responsabilidade pelas denominações apresentadas.

de forma paralela à luta do Movimento da Assistência Social.

As evidências da autora[5] levam a concluir que o projeto nacional de transferência de renda foi caracterizado por um tecnicismo pragmático (supremacia de critérios técnicos no sentido de garantir eficiência, eficácia e efetividade aos Programas de Transferência de Renda) e por um isolamento administrativo (toda a estrutura do Bolsa Família foi encaminhada por Secretaria Executiva da Presidência da República e depois alocado na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC do MDS), que diante das mudanças no regime de acumulação (acumulação flexível) e no modo de regulamentação político e social (neoliberalismo) (HARVEY, 1992), apoiadas pelas agências multilaterais, o aproximaram da concepção liberal de transferência de renda, possibilitando compatibilidade com o projeto neoliberal e hegemonia perante o projeto republicano.

Enquanto superestrutura, o neoliberalismo já era uma realidade no Brasil e seu espraiamento político-ideológico abrangia toda a estrutura e instituições do Estado, bem como a sociedade, tendo encontrado, no âmbito do direcionamento das políticas sociais do governo Lula, terreno fértil no projeto nacional de transferência renda, que passou a configurar como subprojeto do projeto neoliberal. Identifica-se, portanto, uma nova fase de conflitos e disputas na trajetória da Assistência Social no MDS, no CNAS, no poder legislativo (pelas legislações alteradas e/ou aprovadas), no campo jurídico (no processo que alguns autores denominam de judicialização do BPC, no funcionamento da rede de garantia de direitos, dentre outros) e nos entes federativos, por serem impulsionados a implantar o SUAS, com seus espaços institucionais de participação, ao mesmo tempo em que eram convidados a assinar termo de adesão para operacionalizar o PBF.

A existência de conflito entre o projeto nacional de transferência de renda e o projeto republicano de Assistência Social, com hegemonia do primeiro, explica a amálgama dos projetos nos documentos que direcionam o desenho e a materialização da política pública, além de evidenciar, mais ainda, a tensão constitutiva do projeto contra-hegemônico que luta para afirmar a Assistência Social como direito.

O próprio documento da PNAS revela esse tensionamento ao afirmar

5. De acordo com Gutierres (2015, p. 210), "[...] o Programa Bolsa Família, que surge como proposta de unificação dos programas de transferência de renda em âmbito federal, não se constitui exclusivamente como um projeto do partido, nem como produto de lutas sociais. [...]".

que o compromisso do MDS é garantir o direito à renda, à segurança alimentar e à Assistência Social, evidenciando que a transferência de renda tinha estrutura e objetivos próprios no Ministério, diferenciando-se da Política de Assistência Social. Outro ponto de conflito refere-se à proposta de aprimoramento e universalização do acesso ao BPC pelo projeto republicano, aproximando-o da perspectiva distributiva, progressista e reformista de transferência de renda, em contraposição a liberal, que priorizou o financiamento federal do "benefício", em detrimento dos serviços, programas e projetos socioassistenciais e benefícios eventuais, bem como a concepção de insuficiência de renda para acesso a transferência de renda.

Embora criado como "benefício" socioassistencial não unificado ao Bolsa Família, o BPC teve sua cobertura ampliada e, consequentemente, maior alocação de recursos financeiros, superando inclusive os gastos do Ministério, entre 2006 e 2016, com o PBF e os serviços socioassistenciais, como mostra a Nota Técnica nº 27 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2016:

> Nos últimos 10 anos, o crescimento dos gastos do MDS, [...] refletem o grande avanço das medidas socioprotetivas em relação à população vulnerável. Neste período, o patamar de gastos com políticas assistenciais mais que dobrou: passou de R$ 36 bilhões em 2006 para atingir 74 bilhões em 2015, que foi acompanhada de grande expansão na cobertura dos benefícios. Neste período, a composição dos gastos do MDS revelou grande estabilidade nestas políticas assistenciais. A participação dos gastos com BPC correspondeu, na média observada entre 2006 a 2016, a 55% do gasto total do MDS. Em relação ao PBF, sua participação média foi de 36% em relação ao total gasto pelo MDS, enquanto a participação dos serviços foi de 6,5% [...] (PAIVA *et al.*, 2016, p. 14-15).

Em relação ao SUAS, Cordeiro e Nora (2014) constaram, na proteção social básica do estado de Santa Catarina, ações concentradas nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) fragmentadas, desconectadas do contexto geral e por grupos de segmentos, contrariando a normativa para o trabalho com famílias articulado ao Serviço de Proteção Integral a Família (PAIF); a priorização das mulheres no acesso a "benefícios", reforçando o papel de reprodução social e desigualdades de gênero; a dificuldade de intersetorialidade com outras políticas públicas, que se torna

empecilho para a continuidade na prestação de ações e serviços; a presença de posturas e práticas sanitaristas, higienistas, moralistas e psicologizantes; e a ênfase meritocrática no acesso a direitos. Acrescentam ainda que:

> Também é notória a confusão entre grupos de convivência e fortalecimento de vínculos e os cursos de capacitação e preparação para o mercado de trabalho, pois, diferente da proposição do serviço, que preconiza atividades de participação cidadã, convívio social e formação geral para o mundo, as ações aderem à velha lógica da ocupação do tempo ocioso, da geração de complemento da renda familiar e das campanhas moralistas, ditas socioeducativas (CORDEIRO; NORA, 2014, p. 272).

Quando Cordeiro e Nora (2014) identificam que muitos dos serviços socioassistenciais por elas estudados se assemelham a práticas assistencialistas realizadas pela LBA, com reforço do primeiro-damismo e viés eleitoreiro, só reafirmam as ambiguidades de projetos transformadores. Os processos de implantação e implementação do SUAS, analisados em várias pesquisas científicas (BATTINI, 2007; COUTO *et al.*, 2010; PAIVA, 2014; SILVA, 2019; RAICHEIS *et al.*, 2019), revelam a tensão constitutiva do projeto republicano, ou seja, a convivência do projeto autoritário com a proposta de uma Assistência Social pública na perspectiva de direitos sociais garantidos pelo Estado nas ações de gestores, profissionais, conselheiros e usuários. De acordo com Silveira (2007, p. 62, grifos da autora):

> A implementação do Suas pode revelar tendências que reforçam a simples análise da legislação regulamentadora, com adaptações apressadas às realidades locais/regionais, sem mudanças significativas, podendo expressar práticas *tecnicistas e burocráticas*, que desconsideram o significado sócio-histórico dessa política, no que se refere ao processo de ampliação dos direitos, enquanto mediação fundamental que viabiliza explorar as contradições da sociedade desigual, reduzir processos de exclusão do acesso aos bens e serviços e impulsionar ações protagônicas no fortalecimento de uma base ideopolítica transformadora.

As tendências referidas pela autora expressam a tensão constitutiva do projeto republicano e o conflito deste com o projeto neoliberal. A síntese dessas tensões e conflitos, que algumas vezes são interpretadas como simples reaparecimento e/ou renovações da filantropia, da benemerência, do

assistencialismo, da subsidiariedade estatal e do primeiro-damismo, é aqui evidenciada como amálgama de projetos político-ideológicos antagônicos irreconciliáveis em muitos aspectos.

No governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), o projeto político-ideológico que parece ganhar centralidade nas políticas sociais enaltece tanto a parceria solidária, como a fiscalização criminal dos usuários de Programas de Transferência de Renda, reiterando o projeto autoritário em suas características mais preconceituosas e discriminatórias e relegando as famílias em situação de pobreza a uma vida de miséria e adoecimentos, uma vez que já se verifica elevado índice de desemprego, ajuste do salário-mínimo bem abaixo da inflação, maior número de famílias em situação de rua e o retorno do Brasil ao mapa da fome.

Considerações finais

No Brasil, país da América Latina de economia dependente caracterizado pela superexploração do trabalho e por políticas sociais meritocraticas e compensatórias, lutava-se, nos anos 1970 e 1980, pela redemocratização da nação e instituição de uma democracia participativa, em que pessoas, grupos, instituições e movimentos sociais e sindicais pudessem interferir nos rumos da agenda pública nacional. A Constituição Federal de 1988 consolida todas as contradições da passagem de uma ditadura militar para uma democracia liberal aberta a participação cidadã e, no momento de ser legislada, é confrontada pelo projeto neoliberal materializado no governo eleito de Collor de Mello.

É no enfrentamento desses dois projetos político-ideológicos, democrático-participativo e neoliberal, que se encontra o projeto republicano de Assistência Social, fruto da mobilização de pessoas, grupos, universidades e instituições sociais e de representação de categorias profissionais, que conformou o Movimento da Assistência Social na luta pela concretização de uma Assistência Social pública estatal de direitos. Ele é identificado como um subprojeto do projeto democrático e, assim como este, tem diversidade interna, não sendo possível reconhecê-lo como projeto pertencente exclusivamente à classe trabalhadora.

As disputas entre o projeto de enfrentamento à pobreza, o projeto republicano de Assistência Social e o projeto nacional de transferência de

renda no direcionamento das políticas sociais brasileiras, no primeiro governo do presidente Lula, evidenciaram que, apesar da permeabilidade do partido e do governo às demandas e interesses dos movimentos sociais, mostrando seu vínculo com o projeto democrático-participativo, a concretização de uma democracia participativa não era algo certo. Ela teria que ser construída e disputada pelo conjunto de atores e movimentos no Estado ampliado brasileiro, em contexto internacional e nacional de endurecimento do capitalismo em sua versão neoliberal.

Apesar do projeto nacional de transferência de renda ter ganhado hegemonia no primeiro governo Lula, revelando centralidade da transferência de renda no direcionamento das políticas sociais brasileiras, o projeto republicano gerou um impulso federal de democratização das instâncias que compõem a Política de Assistência Social nos estados, Distrito Federal e municípios, através da aprovação de legislações, procedimentos e protocolos operacionais articulados ao financiamento. Entre avanços, retrocessos e ambiguidades, é possível afirmar a experienciação de outra forma de Assistência Social como política pública de direitos na sociedade brasileira, que tem resistido e reivindicado seus direitos sociais diante da destruição das políticas sociais públicas no país pelo governo Bolsonaro.

Referências

ALVARENGA, Mirella Souza; GARCIA, Maria Lúcia Teixeira. O processo de elaboração da Política Nacional de Assistência Social de 2004. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 202-214, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/20494/13319>. Acesso em: 13 out. 2019.

ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo. Introdução: o cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: _____ (Orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos:** novas leituras. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000. p. 15-57.

BATTINI, Odária (Org.). **SUAS:** Sistema Único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editora; Curitia, PR: CIPEC, 2007. (Série núcleos de pesquisa; 9).

BOITO JÚNIOR, Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 57-73, jun. 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de setembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 06 out. 2016.

CORDEIRO, Juciara Ramos; NORA, Naraiana Inez. O SUAS em questão: novos programas e interfaces? In: PAIVA, Beatriz Augusto de (org.). **Sistema único de Assistência Social em perspectiva:** direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014. (Coleção coletâneas).

COUTO, Berenice Rojas *et. al.* (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983/1732>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sônia E.; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (Orgs.). **Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos:** novas leituras. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000. p. 61-102.

_____; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

GUTIERRES, Kellen Alves. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias:** a Política de Assistência Social entre o partido e o estado. 2015. 253 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

JALES, Paula Raquel da Silva; TEIXEIRA, Solange Maria . Estado neoliberal vs projeto democratizante: implicações na Política de Assistência Social brasileira. **Argumentum**, Vitória, v. 11, n. 1, p. 101-114, jan./abr. 2019.

PAIVA, Andrea Barreto de et al. **O novo regime fiscal e suas implicações para a Política de Assistência Social no Brasil.** Brasília: Ipea, 2016 (Nota Técnica nº 27). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160920_nt_27_disoc .pdf. Acesso em: 13 out. 2019.

PAIVA, Beatriz Augusto de (org.). **Sistema único de Assistência Social em perspectiva:** direitos, política pública e superexploração. São Paulo: Veras Editora, 2014. (Coleção coletâneas).

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi; PAULA, Renato Francisco dos Santos. Controle social no Brasil pós-Suas: tendências e perspectivas. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da (orgs.). Assistência Social **e filantropia:** cenários contemporâneos. São Paulo: Veras Editora, 2012. (Coleção coletâneas).

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** 2. ed. Rio de Ja-

neiro: Edições Graal, 1985.

RAICHELIS, Raquel *et al.* (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil:** disputas e resistências em movimento. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Norte e Nordeste.** São Paulo: Cortez, 2019.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS:** sistema único de Assistência Social em debate. São Paulo: Veras Editora; Curitia, PR: CIPEC, 2007. (Série núcleos de pesquisa; 9).

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **A menina LOAS:** um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2004.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: DESAFIOS DA REALIDADE BRASILEIRA

Nayara de Holanda Vieira
Solange Maria Teixeira

Introdução

Discutir sobre a política pública de Assistência Social na sua interface com os desafios postos pela sociedade capitalista contemporânea perpassa por diálogos de radicais transformações societárias e de crescentes desigualdades sociais. Adentra às políticas públicas, especialmente às de Seguridade Social, frente à realidade brasileira que põe cada vez mais desafios à agenda pública estatal.

O contexto contemporâneo de análise desta política protetiva traz em seu âmbito significativas questões políticas e sociais e, ainda, numerosos desafios. Como parte do tripé da Seguridade Social, juntamente com as políticas de saúde e de previdência social, a Assistência Social na realidade brasileira tem se estruturado pela marca normativa da universalidade e pela responsabilidade do poder público. No cenário vigente, tais políticas sofrem revés decorrentes dos interesses do capital e de uma conjuntura marcada pela crise do capitalismo, do Estado, crise fiscal, e em resposta a esse cenário temos o avanço do neoliberalismo e sua política de desregulamentação do Estado.

As motivações para o aprofundamento de reflexões conceituais sobre as mudanças ocorridas na Política de Assistência Social desde a Constituição Federal (CF) de 1988 até o cenário atual, como parte das políticas de proteção social e do sistema de Seguridade Social, e ainda como política

pública que visa garantir direitos não contributivos, é que no atual contexto brasileiro, na conjuntura neoliberal, que se inicia ainda nos anos 1990, o sistema de proteção social em vez de avançar na consolidação da proposta de universalização dos direitos sociais ancorados na carta magna, é tocado por tentativas de desmonte pela adoção da lógica neoliberal mediante os interesses do capitalismo globalizado e competitivo, que se propõe a reduzir a responsabilidade pública na condução das políticas sociais.

Dito isto, o presente estudo visa refletir e analisar o desenho da Política de Assistência Social no Brasil, frente ao cenário capitalista contemporâneo. São levantadas três questões problematizadoras: como a Política de Assistência Social tem se apresentado na viabilização da garantia de direitos no cenário brasileiro contemporâneo? Qual o seu papel protetivo nesse processo? E, por fim, quais os desafios desta política pública no cenário neoliberal brasileiro?

O artigo é decorrente de uma pesquisa teórica, de base bibliográfica e documental. Sendo assim, adota uma metodologia qualitativa, com escolha intencional da literatura de apoio para responder aos problemas levantados. Tem como perspectiva teórica-metodológica a marxista, o que nos leva a analisar o desenho da Política de Assistência Social no Brasil, na conjuntura do capitalismo contemporâneo, a partir da abordagem do método histórico dialético.

Para atender aos objetivos, o artigo encontra-se dividido em duas seções: a primeira apresenta as discussões acerca do desenho da Política de Assistência Social no cenário brasileiro contemporâneo. Traz reflexões sobre a emergência da Política de Assistência Social com o advento da CF de 1988 e, mais recentemente, com a Política Nacional de Assistência Social (2004) e com a Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005, 2012), com base em um resgate histórico das principais legislações que legitimam a Assistência Social como política pública, que a caracteriza como política de proteção social, enquadrando-se no sistema de Seguridade Social e garantindo direitos não contributivos; a segunda seção avança com as discussões acerca das dimensões da Política de Assistência Social no cenário do capitalismo contemporâneo, seus principais desafios frente às reformas neoliberais no país.

O desenho da Política de Assistência Social no cenário brasileiro contemporâneo

Em todas as sociedades é possível identificar o desenvolvimento de algum tipo de proteção social como forma de defesa dos riscos naturais e sociais. Para tal, há a necessidade de alocação de recursos, de bens e serviços perpassados por relações de poder. Dentre as modalidades históricas de agentes que promoveram a proteção social, Teixeira (2016) destaca que, dentre estas, se sobressaem os privados tradicionais que são definidos pela família, comunidades, igrejas e a filantropia. Há os privados mercantis caracterizados pelo mercado com a oferta de serviços. E ainda o público, que abrange as políticas públicas de caráter social.

Historicamente, a proteção social e seus agentes variaram de acordo com a relação entre eles, seja como complementares entre si, seja algum deles como responsável principal, mas sem eliminar os demais. Nas distintas fases do capitalismo, é possível visualizar diferentes posturas do Estado. Sendo assim, no capitalismo concorrencial, frente ao Estado liberal, a estrutura estatal intervém de forma pontual. Com o capitalismo monopolista instaurou-se o Estado Democrático de Direito ou o Estado de Bem-Estar Social no qual este regula, produz e gerencia a proteção social pública. Mas como é possível caracterizar o papel protetivo do Estado capitalista contemporâneo e a sua configuração no cenário brasileiro?

A tendência inicial do sistema de proteção social no Brasil remete aos anos 1930 com o estabelecimento do capitalismo, período este no qual o país assume o modelo urbano-industrial e abandona a base econômica prioritariamente agroexportadora. Tem-se a ascensão da burguesia industrial e a emergência da classe trabalhadora urbana, duas forças antagônicas que fazem existir conflitos sociais e demandam intervenção direta do poder público, que o faz mediante à sistematização de um sistema de proteção social de natureza meritocrática e particularista, voltada para os trabalhadores assalariados com carteira assinada, denominado por Santos (1987 *apud* TEIXEIRA, 2007) de cidadania regulada, baseada na estratificação ocupacional e na renda adquirida no nível dessa estrutura, o que reforçava as desigualdades sociais no país, baseada em uma conotação corporativista.

Dessa maneira, a ação do Estado pautava-se pela segregação socioterritorial com mediações entre as classes sociais e ajustamento do país aos

processos de urbanização, industrialização e modernização que notadamente no Brasil instaura a criação de grandes instituições, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), baseada em diretrizes assistencialistas e paternalistas e que não conseguia materializar o enfrentamento das expressões da questão social advindas da relação capital trabalho, que no capitalismo tem relação com as contradições e explorações.

Nos anos 1970 no Brasil, conforme Mesa-Lago (2006), existiram os programas de seguro social com desenvolvimento tardio de ações assistenciais alavancadas pela sociedade civil, uma vez que a atividade estatal estava mais centralizada nas ações de saúde e previdência social. Tais características, que foram vivenciadas no regime militar no país, teve como destaque o reformismo centralizador, burocrático e tecnocrático, gerido por um Estado autoritário e fortemente atrelado ao setor privado (COBO, 2012).

No final da década de 1980, eclodem uma conjuntura de movimentos sociais pela redemocratização do país, pela liberdade política e pela instauração de um sistema protetivo democrático e universalista. A mobilização social culminou na promulgação da CF de 1988, que apresenta uma nova configuração formal no âmbito das políticas sociais, distinta da herança passada, uma vez que coloca a política de proteção social como direito social e de responsabilidade prioritária do Estado, ou seja, como dever público.

O país fica, normativamente, como um sistema protetivo mais unificado e coeso, havendo ampliação dos direitos sociais, acrescentando-os na agenda pública, que até pouco tempo não passava de um conjunto de necessidades consideradas de âmbito pessoal ou individual. Com a CF de 1988, é introduzida a Seguridade Social com o tripé de políticas de proteção social que são a saúde, a previdência social e a Assistência Social. A inclusão da Política de Assistência Social foi inovadora por tratar-se de conteúdo de política pública, de responsabilidade estatal e não como atividades e atendimentos eventuais. E ainda por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade pelo qual a ação da família e da sociedade antecedia a do Estado, introduzindo um novo campo de efetivação dos direitos sociais.

Contudo, as legislações subsequentes do sistema de proteção social do país, na década de 1990, sofrem impactos do contexto neoliberal, que é apontado por Laurell (2002) pela contenção dos gastos sociais, a diminuição dos serviços sociais públicos, com eliminação de programas e minimização de benefícios, a entrada do mercado como fonte de recursos eco-

nômicos e da satisfação das necessidades dos indivíduos, a competição, o individualismo e as novas relações de produção, que desregulamenta e flexibiliza as relações trabalhistas, rechaça os direitos sociais e responsabiliza a sociedade, especialmente a família, tendo aqui o modelo estatal familista implantado no Brasil com pouca e baixa cobertura de proteção social.

Nesse contexto, a Política de Assistência Social, ancorada como política de proteção social, considerada relativamente nova, é marcada por contradições entre o direito e o não direito, muitas vezes baseados no assistencialismo, na benemerência e na caridade e que, ao longo dos anos, vem gerando lutas dos seus atores para a constituição da cidadania através da política pública como forma de emancipação política. Está formatada nos artigos 203 e 204 da CF de 1988, como política de responsabilidade do Estado e direito permanente de todo cidadão que dela necessitar; porém, foi necessária a aprovação de documentos normativos e regulatórios posteriores, visando à implantação de um conjunto de programas, projetos serviços e benefícios socioassistenciais para ela se firmar enquanto política pública.

Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, regulamentada pela Lei nº 12.435 de 06 de julho 2011, que trata da organização da Assistência Social no Brasil, colocando-a como direito do cidadão e dever do Estado, parte do tripé da Seguridade Social, como política não contributiva, que provê os mínimos sociais e está ao lado das políticas de saúde e previdência social.

Sposati (2001) assegura que esse novo estatuto, embora formal, atribuiu à Assistência Social a responsabilidade social de construir respostas coletivas para as vulnerabilidades antes restritas e condensadas no campo das individualidades. Sendo assim, longe de ser restritiva, a lei prescreve que os usuários da Assistência Social são todos os indivíduos que dela necessitarem, independentemente de sua contribuição, devendo receber tratamento amplo e não restritivo.

Nos anos subsequentes, já em 2004, foi consagrado mais um dispositivo legal: a Política Nacional de Assistência Social. Dessa vez como forma de organização das bases da política, destacando conceitos e formas de enfrentamento das situações.

No ano posterior, através da Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 130 de 15 de julho de 2005, foi trazida a sistematização da organização da política com base na Norma Operacional

Básica do Sistema Único de Assistência Social. Já no ano de 2012, passado algum tempo da experiência com o SUAS, a Resolução CNAS nº33 de 12 de dezembro de 2012 apresenta a NOB/SUAS 2012 e tem como base a participação e o controle social organizando a política em torno de diretrizes que norteiam padrões de vulnerabilidade e de risco. É o marco fundamental na estruturação dos serviços no âmbito da política pública de Assistência Social, impactando qualitativamente na sua gestão e na oferta de serviços socioassistenciais em todo o território nacional.

A materialidade desse sistema acontece por meio do conjunto de serviços e ações de Assistência Social que se organizam considerando dois tipos de proteções: a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial de média e alta complexidade. Assim, estas se inter-relacionam através das concepções de vínculo, pertencimento, intersetorialidade e atuação socioterritorial. Tem como objetivo garantir segurança de renda, de convivência familiar e de acolhimento para os segmentos e grupos sociais em situação de vulnerabilidade e/ou risco social em decorrência das diversas expressões da questão social.

Os serviços previstos e que estão tipificados na proteção social básica são: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, ofertado de acordo com o ciclo de vida; e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Já os que são ofertados na proteção social especial de média e alta complexidade, são: o Serviço de Atenção à Família e Indivíduos que estão em situação de risco e/ou sofreram violações de direitos; assim como o Serviço Especializado em Domicílio para pessoas com deficiências e idosas e todos aqueles que atendem a situações de rompimento de vínculos familiares, respectivamente.

Como parte dos referidos marcos regulatórios que dão relevância à Política de Assistência Social, são destaques, ainda, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, aprovado pela Resolução CIT n° 7/2009e a Resolução CNAS nº 109/2009, que caracteriza a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais em todos os municípios brasileiros, dispondo sobre o trabalho social com as famílias. Dispõe ainda de Comissões Intergestoras Bipartites (CIBs) e da Comissão Intergestora Tripartite (CIT), que trata sobre as pactuações dos recursos e das ações no âmbito do SUAS por meio dos conselhos gestores que exercem o controle

social da política.

A ênfase, ainda nesta política, é sobre a garantia do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas idosas a partir de 65 anos e para pessoas com deficiências que apresentam impedimentos de longo prazo para o exercício da vida e para o trabalho, tendo como critérios de inclusão as condições socioeconômicas do seu grupo familiar, considerando-as para concessão como famílias em situação de pobreza.

É possível considerar o crescimento da Política de Assistência Social no Brasil, no período entre os anos 2004 a 2015. Nos anos subsequentes, com a retomada das reformas neoliberais, acontecem instabilidades quanto à garantia dos serviços em decorrência dos escassos investimentos no que se refere aos orçamentos. Nos últimos anos no país, houve a queda de recursos do cofinanciamento da rede socioassistencial e, ainda, cortes no orçamento federal do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Hoje, é possível visualizar o avanço do Estado neoliberal brasileiro, requerendo incessantemente políticas de austeridade fiscal sob o argumento da busca da retomada de um desenvolvimento que rechaça direitos e acessos, causando impactos no cotidiano das pessoas, especialmente as que dependem das políticas públicas. Tal fato ocasiona o desmonte e o comprometimento da Política de Assistência Social, que converge para ações focalizadas, pautadas pelo interesse do mercado, promovendo, assim, um distanciamento das conquistas sociais com base em ações de redistribuição de renda e da redução das desigualdades sociais.

Portanto, apesar do desenho institucional da Política de Assistência Social como política pública de direito ter sido marcada por lutas dos movimentos sociais e a participação da sociedade civil, fundamentada em princípios da cidadania e da democracia essenciais ao processo de gestão, ainda está diante de "expressivos vazios" que precisam ser preenchidos por meio da ampliação da cobertura e maior investimento público que considera a relação das políticas públicas com o sistema de garantia de direitos.

Dimensões da Política de Assistência Social no Brasil: principais tendências e desafios na era capitalista contemporânea

Uma nova temporalidade histórica de desenvolvimento civilizatório ou de retorno da barbárie é marcada no cenário capitalista contemporâneo,

na ordem mundial e não diferente no Brasil. É vivenciada a era dos fenômenos sociais que se agudizam com as desigualdades sociais, manifestadas por meio da pobreza, dos excedentes de mão de obra e exclusões de diversas ordens que fazem parte do teor do capitalismo global contemporâneo.

Em âmbito mundial, é notório que diversos países, em decorrência da crise, têm aderido às saídas neoliberais e neoconservadoras e estas têm ganhado espaço de forma incontrolável, tendo em comum não apenas o livre mercado, mas as críticas ao Estado intervencionista, ao Estado de Bem-Estar Social.

De certo, a paisagem da contemporaneidade é de um desenho de mudanças das regras de funcionamento do capitalismo e, por conseguinte, do Estado. Para Dardot e Laval (2016), há um certo tipo de racionalidade política e social transversalizada à globalização e à financeirização do capitalismo, denominando como a existência de uma nova racionalidade global. Conforme os autores, o que há é a "grande virada" neoliberal que intitula uma nova lógica normativa e reorganiza políticas e comportamentos sob nova direção. Aqui, o Estado espelha-se no mercado, que vai desde as suas regras de competição até o funcionamento de acordo com a lógica gerencial de empresas, emergindo ao ideário da não existência de déficits, sem se preocupar com o acirramento das desigualdades sociais.

É demarcado ondas de privatizações e um esvaziamento da dimensão pública e democrática dos Estados Nacionais. Aqui, o Estado não pode mais assegurar proteção social, através das políticas públicas, e vem cada vez mais limitando seu papel na execução de tais políticas para ser um mero fiscalizador da racionalidade política e das práticas disciplinares características do neoliberalismo.

Diante desse cenário, é designado por Mandel (1982) o "Estado forte". Segundo ele, é imposto cada vez mais restrições às liberdades democráticas na tentativa de depreciar e/ou extinguir o movimento organizado dos trabalhadores enquanto classe por meio da manipulação por vias ideológicas para "moldar" o trabalhador à sociedade capitalista, que visa ser este consumidor, parceiro ou ser reconhecido como cidadão aos moldes dessa lógica.

Com o neoliberalismo, as políticas públicas vêm sofrendo reorientações com base na lógica do capital e do mercado, ajustando-se não somente por novos referenciais teóricos e ideológicos, mas às reformas que desmontam direitos trabalhistas e sociais. Nessa linha tem seguido as políticas de

Seguridade Social com destaque para a Política de Assistência Social, que vem sofrendo reveses constantes na ordem de recursos públicos, oferta de serviços, programas, projetos e benefícios e os mais diversos desafios com base nos aportes do capitalismo global contemporâneo.

Na conjuntura neoliberal brasileira, que tem como base ideais de reformas e ajustes fiscais, é possível caracterizar as ações da chamada "nova" ultradireita, aproximada com identidades fascistas, que atribuem às políticas de proteção social a ideia da mercadoria, da empresa, da meritocracia, do empreendedor, frente às "alternativas" que são justificadas para a tentativa de "saída da crise do Estado".

Recentemente no Brasil, muitas Emendas Constitucionais são "palco" dos acontecimentos dos últimos governos. Dentre aquelas que demarcam o retraimento dos orçamentos das receitas primárias, incluindo a da Seguridade Social, especialmente da Política de Assistência Social, foi a Emenda Constitucional n. 95 de 2016, que designou um novo regime fiscal para vigorar nos próximos 20 (vinte) anos, valendo, portanto, até 2036. A proposta apresentada foi questionada pelos movimentos organizados da sociedade civil, trabalhadores do SUAS, entre outros profissionais e atores políticos. Em virtude desta, os recursos sociais serão diminuídos em decorrência do novo regulamento e as ações e serviços públicos tenderão à precarização.

O ano de 2019 no Brasil teve como marca as diversas medidas neoliberais, como as do contingenciamento dos recursos previstos para as políticas sociais, os longos atrasos no repasse dos recursos federais, que somado aos cortes e congelamento do orçamento, vêm dificultando que as políticas sejam efetivadas.

Não distante da realidade da Política de Assistência Social no país, tais medidas fazem com que o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, por exemplo, fique limitado nas ações e oferta dos serviços que estão previstos nas legislações, em decorrência dos cortes de recursos. Ainda, com a realidade visível do desmonte dos serviços coadunam com ela os serviços que deveriam ser garantidos por ter previsão legal, mas que, frente à essa realidade, a sua implementação fica comprometida, como é o caso do Serviço em domicílio para pessoas idosas e pessoas com deficiência.

Semelhante à precarização dos serviços oferecidos na Política de Assistência Social, o processo de reavaliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC)não está distante do mesmo cenário. Muitos benefícios foram

e são cortados e os novos possíveis beneficiários não conseguem sequer ter sua situação avaliada por problemas de funcionamento do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), enfrentando com isso imensos desafios.

Sem dúvida, os tempos atuais são de crises e, marcadamente, acerca dos direitos sociais. Caminha-se para a subsunção do Estado aos interesses do capital financeirizado, com o desígnio de ampliação dos rendimentos do capital, que desencadeia crescentes formas de desigualdades e da lacuna entre as classes sociais, configurando o estado permanente de crises econômicas para alavancar políticas de austeridade e a organização do Estado neoliberal, autoritário e totalitário (HARVEY, 2014).

Na atual conjuntura, o Estado brasileiro se torna refém das necessidades empresariais e, em tempos de crise, emerge para a ascensão de práticas econômicas por espoliação, caracterizadas pela privatização. As saídas são a aposta na proteção social na família e em instituições e organizações não-governamentais, ou seja, no viés familista. A lógica neoliberal, incessantemente, aprofunda ataques às legislações trabalhistas, com o estímulo às políticas privatizantes, de austeridade fiscal e da implementação de regimes agressivos de tributação.

Assevera-se que as mudanças no cenário do capitalismo contemporâneo vêm ameaçando o desenho da Política de Assistência Social, frente às contrarreformas que estão na contramão da dignidade humana e de todos os segmentos populares. Muitas são as legislações que vigoram no Brasil como diretrizes que orientam a implementação de políticas públicas, programas, projetos, serviços e benefícios para a garantia de direitos e atendimento das necessidades da população mais fragilizada em decorrência das diversas manifestações da questão social no cenário contemporâneo.

Com efeito, na sociabilidade em que vivemos, é necessário que, para além da criação de novas normativas jurídicas, devem ser cumpridas as legislações já positivadas, garantindo sua materialização com novos financiamentos e compromissos governamentais; além dos espaços democráticos que reforçam o papel da participação através das instâncias de controle social, para fins de fortalecimento da capacidade de reivindicação, mobilização e pressão na criação de mecanismos que respondam e atendam a demandas, e para além dos interesses imediatos, por uma sociedade mais justa, igualitária, com respeito às diferenças, para a efetivação da cidadania e a garantia de direitos socioassistenciais que exigem vigilância, lutas e re-

sistências contra os discursos ardilosos das reformais neoliberais contemporâneas.

Conclusão

Com o panorama histórico do sistema de proteção social do Brasil – incluído neste a Política de Assistência Social –, é possível identificar as mudanças em curso nos períodos aqui apresentados, desde a era da redemocratização que culminou com a Constituição Federal de 1988 e um novo padrão de proteção social que foi fundado na lógica da justiça social e equidade, na garantia de políticas públicas de Seguridade Social, como políticas de Estado, por meio de um sistema de garantia de direitos.

O cenário contemporâneo que consolida o projeto neoliberal apresenta o desmonte da Política de Assistência Social seriamente marcada e influenciada pelas transformações advindas das metamorfoses no capitalismo e seu atual estágio, fundada em seus pressupostos que têm se firmado no recuo da atuação do Estado na intervenção social e trazem alguns desafios nessa arena, contribuindo significativamente para o aumento das diversas manifestações da questão social, como as desigualdades e o acirramento da pobreza. Tal situação reflete diretamente no cotidiano, especialmente os da classe trabalhadora e, ainda, aqueles em situação de vulnerabilidade social em decorrência da idade, das relações de gênero, deficiência, raça-etnia, regionais, dentre outras.

No Brasil, o projeto neoliberal ortodoxo se expandiu a partir de 1990, depois assumiu uma versão neodesenvolvimentista e, recentemente, retomou a ortodoxia revestida de autoritarismo e conservadorismo, firmando-se como uma racionalidade que se estende aos diversos âmbitos da vida em sociedade, extrapolando a dimensão econômica. É possível observar um profundo declínio e esvaziamento dos sistemas de proteção social públicos/governamentais; e, consequentemente, das políticas públicas, especialmente as que compõe o tripé da Seguridade Social no país, que em nome da flexibilização não alarga o campo da efetivação de direitos.

Nessa paisagem é visualizada cada vez mais restrições de acesso aos benefícios monetários, aos serviços que tendem à focalização, o incentivo e a busca de serviços no mercado, o desmantelamento das políticas sociais pelo desfinanciamento, pelos cortes de orçamento, contingenciamentos em

nome do ajuste fiscal que é expressão de um projeto político dominante mundialmente.

Na trajetória da política pública de Assistência Social, os avanços são notórios. Mas, frente ao cenário neoliberal restritivo, o Brasil vem passando por instabilidades que marcam nos momentos de progressos e de retrocessos das políticas sociais. Pode-se concluir que há o desmonte do sistema de proteção social normatizado com a destituição de direitos sociais que foram conquistados através de lutas históricas, frente à instauração de um projeto conservador que desestrutura os avanços que até aqui existiram. Repelem-se os direitos e promove-se o desmonte de muitos deles; geram-se situações de exclusão, de pobreza e difunde-se o paradigma da produtividade para estabilizar e equilibrar os gastos sociais.

A essas ideias postas na discussão, principalmente sobre os desafios no cenário contemporâneo na Política de Assistência Social, visto que são inúmeros, podem ainda ser encontradas outras bases de fundamentação. Para tanto, esta não pode se esgotar por aqui. Muitas são as possibilidades de resposta aos questionamentos realizados no início deste trabalho. Foram assinalados apenas alguns rebatimentos que conduzem para a realização de novas reflexões e pesquisas diante da política aqui estudada no cenário neoliberal brasileiro.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília: MDS\SNAS, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Recuperado em 14 fevereiro, 2020 de: http://www.planalto.gov.br//constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Lei n° 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS). Brasília: MDS\ SNAS, 2012.

COBO, B. **Políticas focalizadas de transferência de renda**: contextos e desafios. São Paulo: Cortez, 2012.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, D. **O novo imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2014.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In:

LAURELL, A. C (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os economistas) – (Cap. O Estado na fase do capitalismo tardio).

MESA-LAGO, C. **As reformas da previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de Seguridade Social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social, Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

SPOSATI, A. Desafios para fazer avançar a Política de Assistência Social no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 68, p. 54-82, 2001.

TEIXEIRA, S. M. **A Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016.

TEIXEIRA, S. M. Reforma da previdência social no Brasil: modernização

ou desmonte da Seguridade social? Serviço Social e Contemporaneidade: **Revista do Departamento de Serviço Social**. Universidade Federal do Piauí, ano V, n. 5, Teresina, EDUFPI, 2007.

AS DIRETRIZES DO SUAS EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO CONSERVADOR E OS DESAFIOS EM RELAÇÃO À GARANTIA DE DIREITOS

Rosilene Marques Sobrinho de França
Teresa Cristina Moura Costa

Introdução

O modo de produção capitalista que emergiu a partir da Revolução Industrial inglesa, tendo como base a relação capital e trabalho, pauta-se pela exploração e desigualdade de classe (MARX, 1983, MÉSZÁROS, 2002) cujos desdobramentos têm se aprofundado na contemporaneidade, diante dos redimensionamentos políticos, econômicos e sociais engendrados no contexto da reestruturação produtiva na ordem capitalista burguesa, em tempos de crise do capital (IAMAMOTO, 2001).

Na realidade brasileira, as políticas sociais formalmente asseguradas a partir das disposições da Constituição Federal de 1988 têm sofrido significativas inflexões, notadamente nos governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, tendo como base a implementação de um conjunto de ações liberalizantes reformuladas durante os governos Dilma e Lula, quando, de acordo com Silva e Barreira (2018, p. 132), o país vivenciou um "Ciclo de Desenvolvimento Includente" marcado pela perspectiva formal de universalidade das políticas públicas, mas com ações estatais focalizadas e seletivas e privilegiamento de investimentos em programas de transferência de renda voltados para segmentos sociais pobres e extremamente pobres.

Para Santos e Barreira (2018, p. 135), vive-se atualmente na América Latina um "Ciclo da Dependência Neoliberal" caracterizado por um Estado mínimo "orientado aos empresários, proprietários de terras e banqueiros",

ideologicamente marcado pelo autoritarismo e pelo conservadorismo, que institucionalmente vem rompendo com a lógica de um "Ciclo de Desenvolvimento Includente", que a partir da redemocratização dos países latino-americanos havia sido implantado com base em "experiências de democracia participativa, com a inclusão da sociedade civil e o reconhecimento dos sindicatos, lutas e movimentos sociais". Ante o exposto, cumpre-nos indagar: quais as diretrizes para o Sistema Único de Assistência Social no contexto do referido "Ciclo de Dependência Neoliberal"? Que reflexos e desafios se apresentam para a concretização dos direitos socioassistenciais?

Propõe-se no presente trabalho discutir as bases de emergência, de desenvolvimento, de consolidação legal e de retração institucional do SUAS no Brasil, tendo como referência o contexto político, econômico e social latino-americano. Além disso, busca-se refletir sobre as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social no contexto do neoliberalismo conservador, bem como os desafios que se apresentam no tocante à garantia de direitos socioassistenciais.

Dessa forma, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, com base, dentre outros, nos estudos de Santos e Barreira (2018); Chesnais (1996); Iamamoto (2001); Behring (2003); López Segrega (2016) e Soares (2000); bem como documental, compreendendo regulações[1], planos, relatórios e análises relativas ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS) produzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), documentos do Tesouro Nacional[2] e da Confederação Nacional de Municípios (CNM)[3], além de Resolução[4] e nota técnica do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)[5].

1. Analisou-se a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS, 2005 e 2012) e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH-SUAS, 2006).

2. Documento intitulado "Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015", produzido pelo Tesouro Nacional. Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/>. Acesso em 20 de fev. de 2020.

3. Documento da Confederação Nacional de Municípios (CNM) intitulado "Redução no orçamento da Assistência Social compromete futuro do Suas". Assistência Social/Estudos Técnicos, Brasília, setembro de 2017, p. 1-10. Disponível em: < https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Corte%20Orc%cc%a7amento%20do%20Suas%20-.pdf>. Acesso em 20fev. de 2020.

4. Resolução CNAS Nº 20, de 13 de setembro de 2018, que solicita a recomposição da dotação orçamentária de 2018 e da proposta orçamentária para o exercício de 2019 para a Assistência Social, 13 de setembro de 2018. Disponível em: < www.mds.gov.br › cnas › cnas-2018-020-13-09-2018.pdf › download>. Acesso em 30 de mar. de 2020.

5. Documento do Conselho Nacional de Assistência Social intitulado "Nota referente ao déficit orçamentário da política de Assistência Social". Conselho Nacional de Assistência So-

Assim, o artigo está dividido em duas partes. A primeira analisa as bases de emergência, de desenvolvimento, de consolidação legal e de retração institucional do SUAS no Brasil, tendo como referência o contexto político, econômico e social latino-americano. A segunda examina as diretrizes do SUAS em tempos de neoliberalismo conservador, discutindo-se os desafios que se apresentam em relação à garantia de direitos.

As bases de emergência, de desenvolvimento, de consolidação legal e de retração institucional do SUAS no Brasil

Este estudo tem como referência teórica, dentre outras, a abordagem de Santos e Barreira (2018, p. 131), que examinam aspectos políticos, econômicos e sociais relativos à América Latina a partir de conjunturas que, segundo os referidos autores, configuram "ciclos de desenvolvimento". De modo que, no presente trabalho, tem-se como base de análise o chamado "Ciclo de Desenvolvimento Includente", configurado no Brasil no período 2002-2016, e o que os referidos autores intitulam de "Ciclo de Dependência Neoliberal Conservadora", que emerge no cenário político-econômico brasileiro a partir de 2016(SANTOS; BARREIRA, 2018, p. 131-132).

Em conformidade com os autores supracitados, desde o Século XX até a contemporaneidades se delinearam na América Latina "ciclos de desenvolvimento" que têm como base as seguintes características: a) Revoluções (1910-1959); b) Democracias Populistas (1934-1964); c) Ditaduras Militares; d) Desenvolvimento Includente; e) Dependência Neoliberal Conservadora (SANTOS; BARREIRA, 2018, p. 131-132).

Para Santos e Barreira (2018, p. 131-132), o "Ciclo das Revoluções" se apresentou na América Latina com recortes temporais e durações diversas, a exemplo do México (1910), Bolívia (1952), Cuba (1959), Peru (1968-1975), Nicarágua (1978-1990) e El Salvador (1980-1992).

De acordo com os referidos autores, o "Ciclo das Democracias Populistas" delineou-se nos países latino-americanos, sobretudo no período 1934-1964, tendo como base uma lógica desenvolvimentista a partir da ação do Estado, como forma de impulsionar o sistema capitalista e a engrenagem pautada na relação capital e trabalho (MANDEL, 1982). Na realidade bra-

cial – CNAS. Brasília/DF, 11 de abril de 2019. Disponível em< http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/manifestos-do-cnas/nota-deficit-orcamentario-atualizada.pdf/download>. Acesso em 20 de fev. de 2020.

sileira, apresentou-se durante os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart; no México ocorreu durante o mandato de Cárdenas (1934-1940); na Argentina pode-se identificar as suas características no governo Perón (1946-1955); e na Bolívia a sua configuração se configurou no governo Torres (1970-1971)(SANTOS; BARREIRA, 2018, p. 131).

No âmbito do modelo assistencial que emerge no contexto do Estado desenvolvimentista no Brasil, foram criados em 1942 a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), bem como o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço Social da Indústria (SESI) em 1946, visando adequar o país às diretrizes e exigências do capitalismo (ROTTA; REIS, 2017).

Em conformidade com Santos e Barreira (2018, p. 131), o "Ciclo das Ditaduras Militares" configurou-se, dentre outros, no Paraguai (1954-1989); no Brasil (1964-1985); na Argentina (1966-1983); no Uruguai (1973-1985); e no Chile (1972-1990). Perpassada por desigualdades sociais e pobreza, a América Latina vivenciou momentos de conservadorismo exacerbado com o estabelecimento das ditaduras militares, cujos territórios foram alvos de disputas a partir de "influência política, econômica e ideológica" (GESTEIRA, 2014, p. 2) do imperialismo norte-americano.

Com a instauração da ditadura militar no Brasil, "os movimentos políticos emergentes durante o período populista foram desmobilizados, mudando o rumo de suas lutas", contexto em que as ações assistenciais historicamente caracterizadas pela pontualidade, fragmentação e segmentação eram desenvolvidas "no sentido de eliminar os obstáculos da resistência cultural às inovações do crescimento econômico" (SILVA, 2011, p. 49 *apud* ASSUMPÇÃO; CARRAPEIRO, 2014, p. 107).

A partir dos anos 1980, a América Latina vivenciou um conjunto de ações liberalizantes que impactaram significativamente a ordem política, econômica e social (SOARES, 2000). No Brasil, o ideário neoliberal foi introduzido durante os governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990, tendo sido perpassado durante os mandatos de Lula e Dilma por um conjunto de ações neodesenvolvimentistas que, para Santos e Barreira (2018, p. 132), a exemplo do que ocorre em outros países latino-americanos, caracterizam um "Ciclo de Desenvolvimento Includente" (SANTOS; BARREIRA, 2018, p. 132).

Em conformidade com Santos e Barreira (2018, p. 132), o "Ciclo de

Desenvolvimento Includente" na América Latina se delineou na Venezuela a partir de 1998 com a chegada de Hugo Chávez ao poder, com inflexões no governo de Maduro (2018); na Bolívia, no mandato de Evo Morales (2006-2019); no Equador, no mandato de Correa, durante o período 2007-2017; no Chile, nos governos Lagos e Bachelet (2000-2010); e, no Brasil, no período 2002-2016, nos governos Lula e Dilma.

Fazendo-se uma retrospectiva socio-histórica da emergência do ideário neoliberal, cabe destacar que, após o Consenso de Washington em 1989, implementou-se na América Latina um processo de defesa de autorregulação da economia, com prevalência dos interesses do mercado (BATISTA, 1994, p. 27 *apud* GENNA, 2001). No Brasil, esse contexto de implementação ocorreu inicialmente nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso, que promoveram uma progressiva abertura da economia, a partir de privatizações de empresas públicas e de ações voltadas para a reforma do Estado (GENNA, 2001, p. 33).

Desse modo, a acumulação do capital ocorre a partir de um arcabouço socioideológico, tendo como base as diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), que impõem aos países periféricos imperativos que exigem a implementação de medidas urgentes, pautadas na lógica da privatização, da seletividade e da focalização (DAVI et al, 2010; MACIEL, 2011).

Nesse contexto, o ideário neoliberal, primeiramente implementado no Chile, apresenta significativos rebatimentos sociais na América Latina em face do aprofundamento das desigualdades sociais, considerando que este tem como base um conjunto de privatizações, elevação de taxas de juros e desemprego em massa, com a mercantilização dos direitos sociais e a redução das políticas públicas (ANDERSON, 1995).

Na realidade brasileira, a Constituição Federal de 1988, a partir de suas disposições no campo da Seguridade Social, colocou a Assistência Social como política pública de direitos, criando as bases para a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e a organização de um aparato jurídico-político-legal que favoreceu a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005.

De acordo com o artigo 195 da CF/1988, o financiamento da Seguridade Social, constituída pela Saúde, Previdência Social e Assistência Social, deverá ocorrer a partir da contribuição da sociedade, com atuação da

União, dos estados, do distrito federal e dos municípios, bem como de contribuições sociais (BRASIL, 2011).

Cabe ressaltar que, no caso específico da Assistência Social, esta foi regulamentada pela Lei 8.742 de dezembro de 1993. Na referida política pública, as tendências liberalizantes do período configuraram o que Yazbek (1995) chamou de refilantropização da questão social, em que amplos setores da população ficaram descobertos pela assistência estatal descentralizada, ao mesmo tempo em que não tiveram suas necessidades providas pelo mercado, ficando à mercê do atendimento das organizações da sociedade civil, por meio de práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas, de ajuda mútua ou autoajuda, estimuladas pelo próprio governo.

Desse modo, o "Ciclo de Desenvolvimento Includente" (SANTOS; BARREIRA, 2018, p. 132), que se configurou no Brasil nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), teve como base uma perspectiva reformista e pluralista no contexto do Estado de bem-estar social, considerando que dentro do jogo democrático exerceu uma competividade interna e externa no cenário de um mundo globalizado, apresentando-se a partir de um viés "social ou inclusivo", caracterizando-se por ser um "Estado novo-desenvolvimentista" a partir da atuação da chamada "Nova Esquerda Desenvolvimentista" (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012, p. 812).

Para Santos e Barreira (2018, p. 133-135), o "Ciclo de Desenvolvimento Includente" tem como base as seguintes características: ação estatal voltada para o bem-estar social na perspectiva da cidadania; defesa das liberdades e inclusão da sociedade civil na discussão das questões; incentivo à inclusão social; e concepção de família numa dimensão de diversidade, com respeito à promoção da igualdade étnico-raciais.

Em uma perspectiva mais crítica, para Castelo (2012, 2013), trata-se da ideologia do social-liberalismo, que surge como uma terceira via, uma alternativa ao projeto liberal e ao socialismo, já no século XXI, como resposta aos efeitos desastrosos que o neoliberalismo impôs ao mundo todo. Na verdade, consistiu em uma revisão das principais ideias neoliberais pactuadas no consenso de Washington, na perspectiva de imprimir respostas à crise mundial e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade do projeto de dominação burguesa do capitalismo.

Os sociais-liberais centram o seu debate sobre o enfrentamento da pobreza por dois aspectos. O primeiro seria pela implementação de políticas

sociais compensatórias, como as de transferência de renda aos mais necessitados. Para tal, faz-se necessário o enfrentamento à ineficiência das políticas sociais, por meio da adoção de medidas de cunho administrativo, como a focalização dos orçamentos públicos nos segmentos mais pobres da população, em observância às regiões mais pobres do país, como também a adoção de um sistema de avaliação dos impactos das políticas sociais, os quais podem ser mensurados pela "[...] 1) expansão produtiva do beneficiário; 2) expansão do grau de utilização dessa capacidade, ou seja, dada a oportunidade, o beneficiário tem que se esforçar para garantir seu ingresso de renda; 3) satisfação das necessidades elementares para o ser humano" (CASTELO, 2012, p. 58), e, ainda, pela articulação da integração da atuação dos programas sociais dos três níveis de governo.

Na referida perspectiva, a exemplo de outros países latino-americanos, o Estado passa a atuar a partir de programas focalizados de transferência de renda. Para Chesnais (1996), esse processo de reorganização da estrutura capitalista tem como base a mundialização do capital pautada em um viés financeiro cuja reconfiguração apresenta novas dinâmicas políticas e econômicas com repercussões no campo social (BEHRING, 2003).

Nesse contexto, destacam-se como um dos aparatos normativos, regulatórios e instrumentais do momento Pré-SUAS a criação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, visando identificar as famílias de baixa renda, servindo de referência para a inclusão destas em programas sociais (BRASIL, 2007). Desse modo, pode-se identificar três momentos na trajetória do Sistema Único de Assistência Social: a) o processo de emergência e de desenvolvimento; b) o contexto de consolidação legal; c) o cenário de retração institucional.

No processo de emergência e de desenvolvimento do SUAS teve-se importante marco, em 2003, com a criação do Ministério da Assistência Social e a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social durante o governo Lula, cujas deliberações foram no sentido da formatação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2007). Nesse cenário, destaca-se a criação do Programa Bolsa Família (PBF)[6], por meio da Medi-

6. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado por meio da Medida Provisória nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004, visando à "transferência direta de renda com condicionalidades", com a concessão de benefícios a "famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R$ 70 a R$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de

da Provisória nº 132/2003, convertida na Lei nº 10.836/2004, objetivando atender às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, contexto em que houve um maior aporte de recursos para a Assistência Social, que, aliado aos acréscimos financeiros destinados à oferta do Benefício de Prestação Continuada (BPC)[7], promoveu um aumento do número de famílias beneficiárias, compreendendo um acréscimo de 1,2 milhões em 2003 para 6,5 milhões em 2004 (BRASIL, 2011, p. 15).

A V Conferência Nacional de Assistência Social, intitulada *SUAS - PLANO 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social*, realizada em 2005, ao deliberar sobre a criação da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), também teve um importante papel no processo de emergência do Sistema Único de Assistência Social, notadamente no campo regulatório, cujas diretrizes foram complementadas a partir da aprovação da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB/RH) em 2006, com a definição dos recursos humanos e das estratégias de formação, no sentido de qualificar a oferta de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, definindo-se as formas de cofinanciamento e as diretrizes para a capacitação de trabalhadores, bem como a inclusão destes no Cadastro Nacional do SUAS (CadSUAS) (BRASIL, 2007).

Com base nas referidas regulações, o SUAS se apresenta em seu desenho institucional como um sistema integrado e participativo, constituído por órgãos gestores, entidades, trabalhadores, usuários, conselhos, fundos, conferências, bem como pelas instâncias de pactuação e de representação da União, dos estados, do distrito federal e dos municípios (BRASIL, 2007).

A partir desse arcabouço jurídico-normativo-instrumental foram estruturados os serviços do SUAS, com oferta em duas modalidades: a Proteção Social Básica, voltada para o atendimento a indivíduos e famílias visando prevenir o agravamento das situações de vulnerabilidade social, por meio do acesso de famílias e indivíduos à rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas, tendo em vista o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e a Proteção Social Especial de Média e

até R$ 70)" (BRASIL, 2011, p. 26).

7. Tais acréscimos foram decorrentes das alterações promovidas pela Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que reduziu de 67 para 65 anos o limite de idade para a concessão do BPC para pessoas idosas, bem como da "não contabilização, na renda per capita familiar, do benefício já concedido a outro idoso da família" (BRASIL, 2011, p. 15).

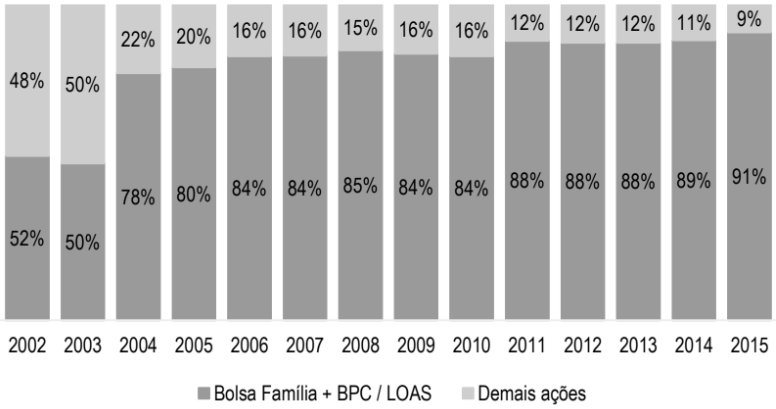
de Alta Complexidade, destinada às pessoas em situação de risco pessoal/social e/ou com direitos violados, buscando-se a reconstrução de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2007).

Em 2006, houve a adesão de 5.405 municípios ao SUAS (97,2%) nos diversos níveis de gestão "(inicial, básica ou plena)". Também foi importante o desenvolvimento da Rede SUAS, que criou um conjunto de ferramentas no sentido da formatação do Sistema Nacional de Informação do SUAS (BRASIL, 2007, p. 26).

No que se refere à Proteção Social Básica, em 2006 haviam 3.248 CRAS em 2.630 municípios, com o referenciamento a 11,9 milhões de famílias (BRASIL, 2007, p. 28). Considerando as especificidades do período, até 2009 5.498 municípios haviam aderido ao SUAS. No âmbito da Proteção Social Especial de Média Complexidade, haviam naquele ano "1.054 CREAS com abrangência municipal e mais 53 CREAS regionais (atendendo mais de uma cidade) em cerca de 1.230 municípios", com cofinanciamento do governo federal (BRASIL, 2009, p. 21). Contudo, no período de 2004-2010, a maior parcela do cofinanciamento das ações do SUAS ficou com a União e municípios, visto que os estados e o Distrito Federal apresentaram índices bastante reduzidos (BRASIL, 2011).

No que se refere ao processo de consolidação legal, foi de fundamental importância a aprovação da Lei 12.435/2011, visto que alterou a Lei 8.742/1993 (LOAS), estabelecendo as diretrizes legais do Sistema Único de Assistência Social, notadamente no que se refere à gestão compartilhada, ao cofinanciamento e às ações a serem desenvolvidas pelas esferas da federação (BRASIL, 2011).Um breve balanço desse período mostra a presença de um influxo neoliberal no processo de emergência e de desenvolvimento do Sistema Único da Assistência Social, considerando a ampliação dos programas de transferência de renda, sob a ótica da seletividade e da focalização, e dos insignificantes recursos direcionados à oferta de serviços.

Gráfico 1 – Gasto direto com Assistência Social no Brasil – Período 2002-2015 - % do total



Fonte: SIAFI/SIDOR. Gráfico extraído do documento intitulado "Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015", elaborado pelo Tesouro Nacional com base nos dados do SIAFI/SIDOR (BRASIL s. d, p. 19)[8].

As informações do Gráfico 1,extraído do documento intitulado "Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015", elaborado pelo Tesouro Nacional com base nos dados do SIAFI/SIDOR (BRASIL s. d, p. 19), mostram que com a criação do Programa Bolsa Família em 2003 as maiores parcelas dos recursos foram destinados aos benefícios (PBF e BPC), sendo transferidos insignificantes percentuais para os serviços do SUAS, totalizando, respectivamente, 91% para os benefícios e 9% para os serviços socioassistenciais em 2015.

A gestão e a operacionalização da Política de Assistência Social se inserem nesse contexto e são determinadas pela direção política que o ideário social-liberal tem configurado nos últimos anos no Brasil, além de assumir um papel estratégico na formação de um consenso social que, em tese, responsabiliza o cidadão pela sua cidadania.

A despeito do discurso novo desenvolvimentista, o que se percebe é que não rompe com a lógica neoliberal, apenas reforça a postura dos investimentos na Assistência Social brasileira que, assim como em toda a América Latina, tem sido executada a partir de programas focalizados de

8. Fonte: SIAFI/SIDOR. Gráfico extraído do documento intitulado "Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015", publicado pelo Tesouro Nacional (BRASIL s. d, p. 19). Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/>. Acesso em 20 de fev. de 2020.

transferência de renda, atendendo às diretrizes neoliberais do Consenso de Washington, de redução da pobreza até um dado patamar que não comprometa os interesses do mercado.

Para Santos e Barreira (2018, p. 132), a configuração do Ciclo de "Dependência Neoliberal Conservadora" em países latino-americanos ocorreu, dentre outros, no México, no mandato de Fox (2000); na Colômbia, (2002), durante o mandato de Uribe; no Chile, no governo Piñera, no período 2010-2014; e, em 2016, no Brasil, a partir do governo Temer. De acordo com Santos e Barreira (2018, p. 132), com o "golpe parlamentar" de 2016, tem prevalecido na realidade brasileira "traços de um neoliberalismo econômico", perpassado pelo autoritarismo e por um "conservadorismo social". Nesse contexto, a ação do Estado está voltada, sobremaneira, para os interesses do mercado, com a "privatização de empresas estatais e abertura a inversões estrangeiras em terras e empresas", além da ênfase nas reformas trabalhista e previdenciária, com um cenário político-social voltado para um processo de "criminalização dos movimentos sociais"[9] (SANTOS; BARREIRA, 2018, p. 132).

Na realidade brasileira, caracterizou-se um processo de retração institucional do SUAS**,** diante das ações de austeridade fiscal que vêm sendo implementadas e que tiveram impactos significativos na Política de Assistência Social, notadamente a partir de 2017, considerando que, em conformidade com Conceição, Taiar e Lamucci[10] (2018 apud IPEA, 2019, p. 12-13), em relação a 2016, as "despesas obrigatórias" (em média 95%), "apresentaram um incremento nominal de 5,5%, enquanto as discricionárias (5% do gasto) caíram 9,1%"[11]. Os desdobramentos desta realidade se

9. Para Santos e Barreira (2018, p. 133-135), o "Dependência Neoliberal Conservadora" tem como base as seguintes características: Estado mínimo, voltado para os interesses do capital internacional, do empresariado e do agronegócio; criminalização dos movimentos sociais; redução e seletividade das políticas socais; elevação dos índices de pobreza, com aumento do contingente de pessoas em situação de rua; e encarceramento em massa.

10. Ao abordar o presente tema, Conceição, Taiar e Lamucci (2018)apontam que as despesas obrigatórias apresentaram um incremento nominal enquanto que as discricionárias foram reduzidas disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/08/03/a-partir-de-2019-cumprimento-do-teto-de-gastos-pode-parar-o-governo.ghtml>.

11. De acordo com IPEA (2019, p. 8-9), dentre "as despesas consideradas como obrigatórias do orçamento, incluem-se o pagamento do BPC e do Bolsa Família, além de despesas com pessoal do MDS e operações de crédito. A principal característica das despesas obrigatórias é de não poderem ser objeto de contingenciamento ao longo da execução orçamentária do ano. Desta forma, tendem a apresentar mais alto nível de execução, quando comparadas à execução das despesas primárias" (IPEA, 2019, p. 8-9).

refletem numa retração institucional no âmbito da oferta de serviços do Sistema Único da Assistência Social.

As diretrizes do SUAS em tempos de neoliberalismo conservador e os desafios em relação à garantia de direitos

No âmbito do "Ciclo de Dependência Neoliberal Conservadora", de acordo com Santos e Barreira (2018, p. 132), em diferentes recortes temporais e espaciais este tem se configurando na América Latina, a exemplo do México em 2000, na Colômbia em 2002 e no Chile em 2010, sendo que na realidade brasileira houve um importante marco, o "golpe parlamentar" de 2016. Nesse contexto, considerando as construções políticas, econômicas e sociais que se delinearam no Brasil, o autoritarismo e o conservadorismo têm se apresentado como elementos que perpassam as relações entre o Estado e a sociedade (SAES, 2001), com a combinação entre estruturas políticas representativas e mecanismos autoritários nas relações de poder (LEAL, 1997).

Desta feita, a emergência do conservadorismo aliado aos interesses neoliberais tem apresentado configurações político-ideológicas na contemporaneidade que se articulam com os elementos que contribuíram para a ascensão destes no mundo capitalista ocidental, notadamente na América Latina (LÓPEZ SEGREGA, 2016), marcada pela aliança entre os "princípios liberais e práticas autoritárias", tendo como suporte político-ideológico os "movimentos neoliberais e a direita nacionalista"(GENTILE, 2018, p. 94).

A implementação de elementos deste ciclo na realidade latino-americana tem apresentado resultados devastadores no âmbito político-social. No Brasil, pode-se observar os seus desdobramentos junto às diretrizes postas para o Sistema Único de Assistência Social, sobretudo no que se refere à gestão das proteções sociais básica e especial, à operacionalização de serviços e benefícios socioassistenciais e à garantia das seguranças sociais como direito de cidadania.

Quadro1 – As diretrizes do Sistema Único de Assistência Social em tempos de neoliberalismo conservador e os desafios da garantia de direitos

Diretrizes do SUAS	**Desdobramentos frente aos paradigmas do neoliberalismo x conservadorismo**	**Desafios em relação à garantia de direitos**
Gestão das proteções sociais básica e especial	O Estado neoliberal-conservador atua por meio de mecanismos regulatórios e de um aparato ideológico em prol de um Estado Mínimo e dos interesses do mercado, tendo como base a afirmação de paradigmas conservadores defendidos pela extrema direita (SANTOS; BARREIRA, 2018).	A gestão das proteções sociais básica e especial encontra significativos entraves, frente aos ajustes fiscais e reformas nas políticas sociais, que promovem a retração do Estado na garantia de direitos.
Operacionalização de serviços e benefícios socioassistenciais	O "Ciclo de Dependência Neoliberal Conservadora" que tem se configurado em países latino-americanos, inclusive no Brasil, tendo como base o Estado Mínimo e a reforma das políticas públicas (SANTOS; BARREIRA, 2018, p. 131), a partir da lógica da privatização e da mercantilização dos direitos, com ajustes ficais e cortes orçamentários, apresenta significativos desdobramentos nas ofertas do SUAS.	Diante da retração orçamentária, a operacionalização dos serviços e benefícios socioassistenciais têm sido impactados, o que aponta para a redução dos atendimentos a pessoas/ famílias em situação de vulnerabilidade social e/ou com direitos violados.
Garantia de seguranças sociais, ampliação de capacidades e a formação de sujeitos políticos	A perspectiva neoliberal conservadora tem aportes ideológicos conservadores em relação às concepções de família - que se constitui em um dos pilares do SUAS -, com a prevalência da defesa de padrões étnico-raciais e de gênero.	O conservadorismo empreendido no âmbito das concepções de família, com a defesa de padrões étnico-raciais e de gênero, aponta para a retração do arcabouço teórico e metodológico historicamente construído no pós-Constituição Federal de 1988 e que serviu de base para a implementação de políticas de base universalistas, com respeito à pluralidade e à diversidade.

Assistência Social como direito de cidadania	O autoritarismo e o conservadorismo que emergem na América Latina na contemporaneidade têm como base a defesa de uma ortodoxia moral no âmbito social, que confrontam o exercício da democracia e da cidadania.	A atuação do Estado a partir de uma perspectiva neoliberal e conservadora confronta as conquistas do pós-Constituição Federal de 1988, que contribuíram para que a Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS fosse operacionalizada a partir de um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, visando à garantia de direitos, bem como à afirmação da democracia e da cidadania.

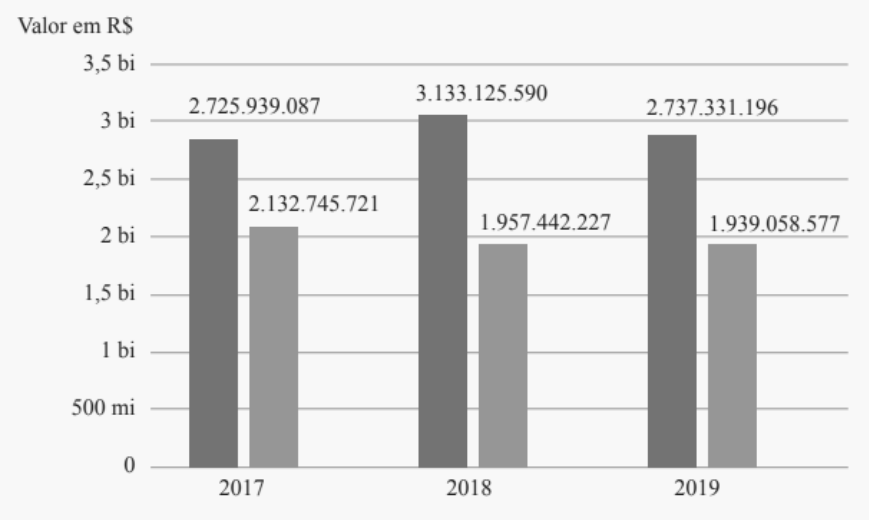
Fonte: NOB/SUAS (2005 e 2012); NOB/RH-SUAS (2006); SANTOS; BARREIRA (2018, p. 131-135); Uchôa (s.d).

O quadro 1 mostra que a ação do Estado frente às políticas públicas, notadamente a de Assistência Social, em tempos de neoliberalismo conservador tem sido de retração institucional, cujos desdobramentos têm sido nefastos, diante da reestruturação produtiva do capital, favorecendo a precarização de vínculos trabalhistas, a marginalização da pobreza e o aprofundamento das desigualdades sociais[12] (IBARRA, 2011).

Ao analisar esse contexto de retração institucional, com base, dentre outras, na Resolução CNAS de nº 20, de 13 de setembro de 2018,que solicita a recomposição da dotação orçamentária de 2018 e da proposta orçamentária para o exercício de 2019 para a Assistência Social (CNAS, 2018), o Conselho Nacional de Assistência Social na "Nota referente ao *déficit* orçamentário da Política de Assistência Social", de 11 de abril de 2019,informou que os orçamentos da Assistência Social relativos aos anos de 2017, 2018 e 2019 não contemplaram os valores "aprovados pelo Conselho" para as ações "destinadas ao apoio à gestão e à execução dos serviços, programas e projetos ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social" (CNAS, 2019, p. 1) a partir do cofinanciamento federal, conforme mostra o gráfico a seguir.

12. Em tempos de neoliberalismo conservador, a esfera social é significativamente afetada considerando que o Estado se coloca a serviço dos interesses do mercado, contexto em que a política se pauta pelo autoritarismo e pelo conservadorismo (DAVI *et al*, 2010).

Gráfico 2 - Orçamento aprovado pelas resoluções do CNAS em comparação ao Orçamento federal da Assistência Social aprovado na Lei Orçamentária Anual– Período 2017-2019



Fonte: CNAS, 2019, p. 1. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes />. Acesso em 20 de fev. 2020.

O gráfico 2, produzido pelo Conselho Nacional de Assistência Social no documento intitulado "Nota referente ao déficit orçamentário da Política de Assistência Social", mostra que, considerando o orçamento da Assistência Social aprovado pelas resoluções do CNAS em comparação ao aprovado nas Leis Orçamentárias Anuais do governo federal relativas ao período 2017-2019, em 2017 houve um *déficit* de 21,76%, tendo se configurado uma redução de 37,52% em 2018 e 29,16% em 2019, com significativos desdobramentos junto aos serviços do SUAS. No que se refere aos **serviços**, de acordo com o documento intitulado "Redução no orçamento da Assistência Social compromete futuro do Suas", elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios com base nos dados do Siga Brasil, ocorreu uma redução de mais de 458 milhões no cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social nos 5.570 municípios, tendo havido uma diminuição de "mais de 19% de recursos para manutenção e continuidade dos serviços, do ano de 2016 para 2017" (CNM, 2017, p. 4).

Em relação aos **benefícios**, de acordo com o IPEA (2019, p. 11), em 2017, os valores gastos com o BPC apresentaram um "incremento real de

4,4% em relação a 2016", sendo que "o gasto obrigatório com a transferência de renda do Bolsa Família caiu 2,6%, quando o pagamento deste benefício passou de R$ 28,5 bilhões para R$ 27,7 bilhões, em termos reais". Nesse sentido, considerando "o montante de despesas obrigatórias do MDS", os recursos aplicados nos programas de transferência de renda foram reduzidos de "36% para 34%, entre 2016 e 2017".

Em tempos de neoliberalismo conservador, as diretrizes para o SUAS são perpassadas pelo paradigma da precarização e da mercantilização dos direitos, com significativas inflexões nas conquistas historicamente construídas a partir das lutas sociais, contexto em que se observam alterações no mercado laboral, diante da dinâmica econômica e política empreendida a partir da desregulamentação e da flexibilização de direitos (IBARRA, 2011).

Considerando os *déficits* orçamentários supracitados referentes aos anos de 2017, 2018 e 2019, cabe ressaltar os impactos que estes têm junto à gestão e à execução dos serviços socioassistenciais no âmbito da Proteção Social Básica e Especial, notadamente no que se refere ao trabalho desenvolvido pelos Centros de Referência da Assistência Social e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que exercem a referência e a contrarreferência no acesso de pessoas e famílias aos programas, projetos, serviços e benefícios do SUAS e articulam as demais políticas públicas e sistema de garantias visando assegurar os direitos dos usuários.

Cabe ainda ressaltar que a retomada de práticas conservadoras e autoritárias de gestão, tais como o damismo e a centralização da tomada de decisões referentes à Política de Assistência Social, desconsiderando as instâncias deliberativas instituídas no âmbito do SUAS com base no pacto federativo, além da proposição de programas dissociados das diretrizes que vêm sendo discutidos na perspectiva de seu aprimoramento, acabam por provocar a responsabilização de indivíduos e famílias pela sua cidadania e/ou reforçar a tendência familista, a exemplo do Programa Criança Feliz.

Considerações finais

A reestruturação produtiva do capital e as contradições engendradas no contexto do sistema capitalista aliada à ação do Estado em tempos neoliberais têm apresentado significativos desdobramentos junto à Política de Assistência Social.

Apesar do processo de redemocratização do país e do arcabouço de políticas públicas organizado a partir da Constituição Federal de 1988, o autoritarismo e o conservadorismo se apresentam como elementos que tem perpassado as regulações e a atuação estatal na atualidade. Embora baseada em recortes seletivos e focalizados, a conjuntura político-econômica de implementação do Sistema Único de Assistência Social a partir de 2005 favoreceu o desenvolvimento de políticas públicas pautadas numa perspectiva social e inclusiva.

Por outro lado, no contexto do neoliberalismo conservador implementado na realidade brasileira contemporânea, têm-se uma retração do SUAS, diante dos ajustes fiscais, dos contingenciamentos e dos cortes orçamentários, bem como em face da defesa de uma ortodoxia moral, na qual o campo social é colocado como cenário de retrocessos, sobretudo no âmbito das concepções de família, de gênero e de igualdade étnico-racial.

Tal contexto aponta para a necessidade do fortalecimento da resistência e das lutas sociais, com a problematização dos cenários econômicos, políticos e sociais que ora se apresentam, como forma de afirmação e defesa intransigente da garantia de direitos por meio de políticas públicas, importantes pilares da democracia e da cidadania.

Referências

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E., GENTILLI, P. (Orgs). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ASSUMPÇÃO, Raiane Patrícia Severino; CARRAPEIRO, Juliana de Magalhães. Ditadura e serviço social no Brasil: contribuições para prosseguir rompendo com o conservadorismo na profissão. **Lutas Sociais,** São Paulo, vol.18 n.32, jan./jun. 2014, p.105-118.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Resolução Nº 130, de 15 de julho de 2005.**Sistema Único de Assistência Social– SUAS. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Disponível em http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/ar-

quivos/NOB-SUAS.pdf. Acesso em 20 de março de 2020.

_____. **Resolução Nº 269, de 13 de dezembro de 2006.** DOU 26/12/2006. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Disponível em http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf. Acesso em 20 de março de 2020.

_____. **Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOB-SUAS_2012.pdf. Acesso em 20 de março de 2020.

_____. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social** / produzido e organizado por Luziele Tapajós, José Ferreira da Crus, Simone Aparecida Albuquerque - Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007, 40 p. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Catalogo/Suas_-_Os_desafios_da_assistencia_social.pdf>. Acesso em 23 de fev. 2020.

_____. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social** / Coordenação Editorial Monica Rodrigues e Marcelo Rocha/ Textos Richelly Ferreira/ Editoração Eletrônica Alessandro Mendes e Maitê Prado, Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, 40 p. Disponível em: < https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf>. Acesso em 23 de fev. de 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno SUAS V**: financiamento da Assistência Social no Brasil.- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. 49 p. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Suas_Financiamento_V.pdf>. Acesso em 23 de fev. 2020.

_____. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/>. Acesso em 20 de fev. 2020.

BRESSER-PEREIRA; Luiz Carlos; THEUER, Daniela Theuer. Um Esta-

do novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 3 (46), dez. 2012, p. 811-829.

CASTELO, R. O social-liberalismo e a miséria ideológica da economia do bem estar. In: MOTA, A. E. (Org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 46-77.

_____. **O social liberalismo**: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013. 400p.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS Nº 20, de 13 de setembro de 2018**. Solicita a recomposição da dotação orçamentária de 2018 e da proposta orçamentária para o exercício de 2019 para a Assistência Social. Disponível em www.mds.gov.br › cnas › cnas-2018-020-13-09-2018.pdf › download. Acesso em 30 de março de 2020.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Nota referente ao *déficit* orçamentário da Política de Assistência Social**. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Brasília/DF, 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas/manifestos-do-cnas/nota-deficit-orcamentario-atualizada.pdf/download>. Acesso em 20 de fev. 2020.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Redução no orçamento da Assistência Social compromete futuro do Suas**. Assistência Social/Estudos Técnicos, Brasília, setembro de 2017, p. 1-10. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Corte%20Orc%cc%a7amento%20do%20Suas%20-.pdf>. Acesso em 20 de fev. 2020.

CONCEIÇÃO, A.; TAIAR, E.; LAMUCCI, S. **A partir de 2019, cumprimento do teto de gastos pode parar o governo. Valor Econômico**, 03 agosto de 2018. Disponível emhttps://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/08/03/a-partir-de-2019-cumprimento-do-teto-de-gastos-pode-parar-o-governo.ghtml. Acesso em 24 de fevereiro de 2020.

DAVI, Jordeana; SERPA, Moema Amélia; SILVA, Sheyla Suely de Souza; MEDEIROS JÚNIOR, Geraldo; SANTOS, Maria Aparecida Nunes dos. A

Seguridade Social em tempos de crise do capital: o desmonte de seu orçamento. **SER Social,** Brasília, v. 12, n. 26, p. 59-87, jan./jun. 2010, p. 59-87.

GENNA, Adilson Marques. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Pesquisa & Debate**, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001, p. 30-45.

GENTILE, Fabio. A direita brasileira em perspectiva histórica. A direita brasileira em perspectiva histórica. **PLURAL**, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.25.1, 2018, p.92-110, p. 92-110.

GESTEIRA, L. A. M. G. A Guerra Fria e as ditaduras militares na América do Sul. **Scientia Plena** Vol. 10, Num. 12, 2014, p. 1-20.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília: ABEPSS; Grafline, n. 03, 2001.

IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 2 (122), pp. 238-248 abril-junho/2011, p. 238-248.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Assistência Social - **Políticas Sociais: acompanhamento e análise.** Ministério da Economia, IPEA/ Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, 2019, 44p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/191004_boletim_bps_26_assistencia_social.pdf>. Acesso em 23 de fev. 2020.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LÓPEZ SEGREGA, Francisco. América Latina: crisis del pos neoliberalismo y ascenso dela nueva derecha. Buenos Aires: Clacso, 2016.

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992), **Revista UFG**, Ano XIII nº 11, dezembro 2011, p. 98-108.

MANDEL, Ernest. **Capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K.O **Capital**. - Livro 1, Tomo II. São Paulo: Abril, Cultural, 1983.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

ROTTA, Edemar; REIS, Carlos Nelson dos. **Desenvolvimentismo e políticas sociais**: apontamentos para o debate em curso. VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento regional. Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 13 a 15 de setembro de 2017, p. 1-24.

SAES, Décio. **República do Capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANTOS; José Vicente Tavares dos. BARREIRA, César. Ciclos políticos na América Latina. O desenvolvimento includente e a dependência neoliberal conservadora. In: BIALAKOWSKY, Alberto L., BONILLA, Nora Garita, CATHALIFAUD, Marcelo Arnold, MARTINS, Paulo Henrique; CORONADO, Jaime A. Preciado (Compiladores). **Lasencrucijadasabiertas**: América Latina y Caribe: sociedad y pensamiento crítico AbyaYala : tomo II; comentários de Nora Garita Bonilla ; Alicia Itatí Palermo; Ana Rivoir; editado por Francisco Favieri; ilustrado por Guillermina Victoria. – 1a ed . – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CEFIS-AAS, 2018.

SILVA, Ilse Gomes. **Autoritarismo e conservadorismo na democracia brasileira**: a direita brasileira mostra a sua cara nas ruas. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. 25 a 28 de agosto de 2015.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Nossa Época).

UCHÔA. Raquel. **As Bases de organização e operacionalização do SUAS**. MDS/Capacita SUAS. Disponível em : <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/pdf/Aula1_Modulo1_PE.pdf>. Acesso em 24 de fev. 2020.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos Abong**, n. 3, São Paulo: ABONG, 1995.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DE CRISE DO CAPITAL: A ESTRATÉGIA DA GESTÃO EM REDE

Talila Arrais Amorim

Introdução

O panorama atual de transformações, na cena política, econômica e ideológica no mundo e no Brasil, coloca a Política de Assistência Social em uma posição contraditória nunca vista em outros períodos. Os ajustes e as "reformas" presentes na disseminação dos impactos das transformações do mundo do capital se expandem nos países periféricos. Nesse contexto, acirram-se os projetos em disputa na política de Assistência Social, que passará também por processo de (des)construção que afetará diferentes âmbitos da sociedade (BOSCHETTI; BEHRING, 2011; PEREIRA, 2017).

Assim, diante de um cenário de avanços garantidos via Constituição de 1988, abruptamente nas décadas seguintes, nos anos 1990 e 2000, o país assiste rapidamente aos êxitos constitucionais serem desmontados em um contexto de contrarreformas.

Diante disto, na conjuntura brasileira, no que se refere às políticas sociais, em especial à Política de Assistência Social, as ações desenvolvidas, legislações e orientações da política estão permeadas e condicionadas à gestão e ao trabalho em rede. Na política de Assistência Social, essa lógica se concretiza pela centralidade da família e na organização da rede socioassistencial, uma descentralização nos moldes neoliberais.

O marco dessa lógica se dá com a PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005), em que a noção de rede socioassistencial e de gestão democrática e participativa estão explicitadas para além do espaço de participação popular, via

conselhos de políticas, mas também nas redes formadas por instituições governamentais e da sociedade civil (ONGS, OSCIP).

Desta feita, partindo do pressuposto que a PAS[1] assume princípios da gestão em rede como estratégia neoliberal (com um viés dual e contraditório) frente ao contexto de crise do capital e contrarreformas do Estado, o presente escrito tem como objetivo realizar uma breve discussão sobre os elementos da gestão em rede presentes no contexto da Política de Assistência Social brasileira, na tentativa de apontar alguns desafios e perspectivas dessa estratégia. Para isso, realizou-se um estudo bibliográfico, utilizando-se do aporte teórico que embasa a temática, bem como das legislações e normatizações da Política Nacional de Assistência Social.

O desenvolvimento deste esforço teórico divide-se em três momentos. No primeiro, sob o título *"A Política de Assistência Social em tempos de crise: breve contextualização"*, apresenta-se uma sucinta discussão acerca do processo de des(construção) da Política de Assistência Social brasileira no cenário de crise capitalista. Logo depois, no segunda tópico, intitulado *"Gestão, rede e políticas públicas: conceitos e inferências*", expõe-se conceitos e a relação entre gestão em rede e políticas públicas, dando ênfase à vinculação com a Política de Assistência Social, utilizando para isso autores que dialogam sobre o tema.

Em seguida, no terceiro tópico, denominado *"A estratégia da rede na Política de Assistência Social brasileira: modalidades, elementos e características*", apresenta-se uma breve análise sobre a constituição da rede como uma estratégia de gestão da Política de Assistência Social pós-2004, colocando em relevo alguns argumentos analíticos que norteiam o pressuposto inicial desse esforço teórico, utilizando para isso as análises das legislações que balizam a PAS.

Por fim, apresenta-se as considerações finais, colocando em destaque os desafios e possibilidades da estratégia da rede no contexto da Política de Assistência Social.

A Política de Assistência Social em tempos de crise: breve contextualização

A onda neoliberal que permeou o país, a partir da década de 1990 até o quadro atual, foi determinante para o desenvolvimento de uma política

1. Política de Assistência Social.

voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais. A adesão do Brasil à agenda de reformas conservadoras instaurou um novo momento no sistema de proteção social denominado de "ajustamento conservador" que, conforme Soares (2001), abriu passagem às tentativas de desmonte das políticas sociais e implementação de políticas de perfil neoliberal, em que prevalece um novo tipo de Estado de Bem-estar Social, o pluralismo de bem-estar social.[2]

Diante dessa relação umbilical entre Estado e reprodução ampliada do capitalismo, as políticas sociais, e aqui em destaque a Política de Assistência Social, apresentam contradições e particularidades, ao tempo em que se configuram como resposta materializada à crise do capital, experimentarão também as consequências do desmonte ocasionado por essa reprodução capitalista, sendo o nível de escassez medido de acordo com a direção social e política dos governos vigentes.

Boschetti (2016, p. 21) aponta que, em um cenário de crise do capital,

> [...] a assistência social participa mais ativamente do processo de reprodução ampliada da força de trabalho, não mais na condição de política subsidiária aos direitos do trabalho, previdência, saúde e demais políticas sociais, mas na condição de política central [...] para assegurar o consumo e a reprodução da força de trabalho e daqueles que não podem trabalhar.

Diante desse cenário, a Política de Assistência Social se torna a principal política de proteção social no Brasil. É o que Mota (1995) chama de novo fetiche da assistência social. Segundo ela,

> [...] se antes a centralidade da seguridade social girava em torno da previdência social, ela agora gira em torno da assistência, que assume a condição de uma política estruturadora e não como mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho (MOTA, 2008, p. 138).

Nos anos 2000, sob a gestão dos governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, com a lógica neodesenvolvimentista[3], passou a

2. O pluralismo de bem-estar caracteriza-se pela "[...] ação compartilhada do Estado, do mercado (incluindo as empresas) e da sociedade (organizações voluntárias sem fins lucrativos, a família ou rede de parentesco) na provisão de bens e serviços que atendam às necessidades humanas básicas" (PEREIRA, 2009, p. 199).

3. Sitcovsky (2010) compreende que o neodesenvolvimentismo surge no Brasil devido aos sinais de esgotamento no plano econômico, o qual "revelou-se como parte da dinâmica

vigorar uma onda curta de crescimento econômico (primeiro governo de Lula) e de investimento em políticas sociais, mas assumiu centralidade nos programas de transferência de renda e outros focalizados nos mais pobres, deixando grande margem de atuação para o mercado.

Contudo, foi durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) que aconteceu a promulgação da Política Nacional de Assistência Social/2004, por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, que "[...] expressa a materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social" (BRASIL, 2004, p. 11); e o tão esperado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de 2005, surgiu como promessa na organização efetiva das ações da política (BRASIL, 2005; AMORIM; TEIXEIRA, 2017).

Diante das normatizações, a PAS brasileira passou a orientar suas ações a partir de algumas diretrizes, tais como: descentralização político-administrativa, participação e controle social, primazia da responsabilidade do Estado na condução da política e centralidade na família (BRASIL, 2004).

Isto posto, faz-se necessária uma reflexão acerca da maneira como as diretrizes propostas para a operacionalização da PAS, enquanto política pública, se efetuaram em um prisma de refração econômica, em que "as concepções neoliberais passam a ocupar terrenos insuspeitados", desvirtuando os elementos defendidos pelos movimentos sociais e utilizando-os como mote para sua expansão, ao falsear uma diluição de antagonismos (DAGNINO, 2005).

Assim, corroboramos as análises realizadas por Dagnino (2005), que apontou que o projeto neoliberal se apropria do potencial transformador do discurso dos movimentos sociais, bem como dos principais referenciais do modelo democrático – descentralização, participação, cidadania – ressignificando-os (o que se denomina de Confluência Perversa[4] e Crise Discursiva)[5] e contribuindo para a despolitização da participação social e o

entre produção e reprodução social do capital. A partir do formato de proteção social. Junto ao neodesenvolvimentismo, constata-se o ideário do: empreendedorismo, autoemprego, autonegócio, ideologia da sustentabilidade e a liberdade de escolha individual" (SITCOVSKY, 2010, p. 237).

4. Confluência Perversa - de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório (DAGNINO, 2005).

5. Crise Discursiva – apoderamento, pelo grande capital, de termos provenientes dos movimentos sociais e projeto democrático, reconceituando-os em função do interesse hegemô-

enfraquecimento das instituições de controle social. Essa relação continua presente no quadro atual.

Diante do exposto, e considerando a análise salientada por Brettas (2017),

> Foi possível, portanto, ao mesmo tempo, elevar a Assistência Social ao status de política social – já que até a Constituição, as ações eram, em geral, pautadas na filantropia e no corporativismo –, mas ao mesmo tempo, garantir que ela funcionasse de modo a alimentar o capital portador de juros ao permitir a canalização de recursos do fundo público e de famílias de baixa renda em sua direção (BRETTAS, 2017, p. 68).

Dando seguimento ao percurso neoliberal instaurado no país, as bases do governo Temer (2016-2018) assentaram-se na ótica da austeridade fiscal e redução drástica das intervenções estatais, como demonstrado no trecho do seu plano de gestão: "em qualquer horizonte razoável, o Estado terá que renunciar a funções de que hoje se ocupa, e terá mesmo que amputar partes de sua arquitetura" (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2016, p. 05; AMORIM; TEIXEIRA, 2017).

No tocante às políticas sociais do governo Temer, o que se constatou foi um desmedido retrocesso pós-Constituição, considerando o ajuste fiscal proposto, em moldes neoliberais ortodoxos. O plano *"Uma ponte para o futuro",* discurso de austeridade fiscal, agenda "reformista", redução de gastos e focalização na extrema pobreza e, como desfecho, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou os investimentos em políticas sociais para as próximas duas décadas.

Considerando o contexto que está sendo sequenciado na gestão do presidente Jair Messias Bolsonaro, iniciado em janeiro de 2019, acoplado ao processo de (des)construção da PAS, observa-se "o recrudescimento da ideologia neoconservadora e seu cruzamento com o neoliberalismo laissez-fariano [que] possibilita o afloramento despudorado de opressões extremas" (PEREIRA, 2017, p. 24).

É importante aqui, em referência ao governo federal em vigência, o destaque para o início do cumprimento da EC nº 95 (sequestro do fundo público), com modificações na organização das instâncias de controle social e um discurso de gestão que vai além de austeridade fiscal, perpassando

nico deste (DAGNINO, 2005).

também pela austeridade moral.

Desta feita, contata-se que as novas demandas da sociedade contemporânea e as diferentes e complexas expressões da "questão social" ancoradas nesse novo cenário vêm exigindo da gestão pública, cada vez mais, novas estratégias de intervenção, uma gestão que se afaste da burocratização e setorialização engessada e se aproxime das práticas participativas e descentralizadas; ao mesmo tempo em que o sistema capitalista utiliza-se do cenário para expandir-se, entra em cena a "emergência" por uma gestão em formato de rede.

Assim, é diante desse contexto, especificamente dos governos de FHC ao governo de Temer (já que as análises sobre o governo em vigência ainda estão em processo de construção) que o Estado coloca-se no papel de regulador e coordenador da rede de proteção social, mas quem a implementa pode ser uma pluralidade de agentes públicos e privados articulados e em torno de objetivos comuns. Isto implica novas formas de gestão, e neste sentido a estratégia de gestão e trabalho em rede será colocada como um dos eixos centrais no desenvolvimento da política social no Brasil.

Gestão, Rede e Políticas Públicas: conceitos e inferências

Nos discursos em torno das novas formas de gestão, estão as atuais demandas da sociedade contemporânea e as diferentes e complexas expressões da "questão social" ancoradas no cenário vigente, apontadas como a origem da necessidade de outros modelos de gestão pública, com novas estratégias de intervenção, uma gestão que se afaste cada vez mais da burocratização e da setorialização e se aproxime das práticas participativas e descentralizadas.

Castells (1999) caracteriza as novas formas organizacionais do Estado, inspiradas nos sistemas empresariais e favorecidas pela nova dinâmica mundial de globalização, mundialização dos capitais e declínio dos Estados-Nação, como o "O Estado-rede" – uma estratégia para responder ao desafio de aumentar a operatividade e recuperar a legitimidade do Estado; ao Estado caberia coordenar os diferentes níveis institucionais e as ações dos múltiplos atores e das instituições envolvidas na prestação de serviços. A efetivação dessa nova atuação estatal se daria por intermédio da gestão em formato de rede.

Teixeira (2002) aponta que a rede de políticas e, por inferência, a gestão em rede, têm como principais características a horizontalidade e a interdependência. Tais peculiaridades as distinguem dos outros formatos de gestão; por esse ângulo, a gestão em rede possui algumas vantagens que a autora destaca: pluralidade de atores – possibilita maior mobilização de recursos e diversidades de opiniões; capilaridade – as decisões são tomadas de maneira mais democrática, presença pública sem criar burocracia; flexibilidade e gestão adaptativa; estruturas horizontalizadas; metas compartilhadas, entre outras (TEIXEIRA, 2002, p. 12).

Sousa Filho e Gurgel (2016) acreditam que a importância da formação de rede, do ponto de vista da organização da gestão pública democrática, encontra-se no fato de poderem articular os nexos entre as diversas sequelas da questão social, "[...] tensionando a dinâmica fragmentária e parcial de seu enfrentamento pelo Estado e, dessa forma, podem potencializar o atendimento às necessidades das classes subalternas, para muito além de um mero formalismo gerencial" (SOUSA FILHO; GURGEL, 2016, p. 295).

Por esse ângulo, percebe-se que a gestão por meio de rede, em especial nas políticas públicas, trata-se de "[...] um instrumento fundamental para a gerência das políticas sociais" (TEIXEIRA, 2002, p. 20); no entanto, sabe-se também que o terreno das políticas sociais é marcado por contradições e complexidades.

Quando se destaca a Política de Assistência Social, essas características se reafirmam e se tornam mais explícitas; assim, a emergência das redes representa, nessa lógica, uma tentativa de, ao mesmo tempo, superar e tornar essa política mais acessível e efetiva, como também de responder aos fenômenos de transformação social, globalização, descentralização e ofensiva neoliberal.

Para seu funcionamento, são necessários fluxos de rotina ou protocolo de ações integradas, encontros presenciais de planejamento e avaliação intra e interpolíticas, processos de trabalho com referência e contrarreferências para encaminhamentos e acompanhamentos, pactuação de objetivos e ações, dentre outros.

A gestão em rede implica lidar, de forma integrada e articulada, com as outras políticas sociais, o que se denomina de rede intersetorial, de modo a atender, integralmente, as múltiplas demandas sociais de famílias e indivíduos, unindo, otimizando os recursos públicos investidos e obtendo

mais efetividade, o que é fundamental em um contexto de acirramento das expressões da questão social.

Além de ser expressão da presença do poder público na garantia dos direitos sociais, requer também uma rede interna no contexto da política setorial, de forma que seus serviços, benefícios e programas sejam pensados e executados de maneira articulada e garantindo atendimento às múltiplas demandas, ou seja, articulando os diferentes tipos de proteção social de uma mesma política.

Mas gestão em rede significa também coordenar e dirigir uma rede de atendimento, geralmente, de organizações governamentais e não governamentais, o que na Política de Assistência Social é denominado de rede socioassistencial, que pode ser definida como um "conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social" (NOB/SUAS 2005, p 94).

No entanto, quando não organizada intencionalmente, essa rede pode expressar a atualização do que há de mais antigo nessa política: a intermediação de organizações filantrópicas e caritativas entre a população e o serviço socioassistencial ou prestando o serviço que atualmente ganha *status* de políticas públicas. A gestão em rede remete lidar com esses diferentes sujeitos e instituições contando com seus recursos (humanos, materiais e outros) e financiando (*per capta* por atendimento, cedendo profissionais ou prédios públicos) minimamente os serviços, deixando ampla margem para busca de outros financiamentos próprios, solidários, trabalho voluntário e outros.

Assim, pode-se afirmar que essa estratégia é composta de um viés do pluralismo de bem-estar social, na qual as organizações comunitárias ou as ONGs, ao lado do mercado, da família e do próprio Estado (reduzido em suas funções sociais), atuam de forma ordenada e coordenada pelo poder público. O que não significa que não haja possibilidade de avanço quando se permite pensar e executar políticas sociais articuladas.

A Estratégia da Rede na Política de Assistência Social: descentralização, modalidades e características

A ação em rede materializa-se na assistência social brasileira inicialmente com a promulgação da Política Nacional de Assistência Social –

PNAS/2004, a qual indica que trabalhar em rede possibilita a superação de ações fragmentadas: "Há a necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na fragmentação e segmentação" (BRASIL, 2005, p.32).

Todavia, tal discurso está embebido também da influência neoliberal contemporânea: reduzir gastos sociais, contar com as parcerias público/privado, reduzir o tamanho e a intervenção do Estado, assumindo as funções de regulador e coordenador da rede.

No que se refere ao formato de gestão presente na PNAS (2004), este se dá pela perspectiva da descentralização por meio de uma gestão compartilhada pelos três entes federativos, União, estados e municípios e Distrito Federal, com comando único em cada esfera do governo. Assim, ao garantir a coparticipação dos entes federativos nas três esferas governamentais, cria-se uma definição de rede socioassistencial no contexto da Política de Assistência Social.

Visto isso, a legislação aponta que é no âmbito municipal que as ações dessa rede socioassistencial irão se materializar ao serem ofertadas. Ao município cabe "organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial" (BRASIL, 2012, p.12), garantindo a descentralização na política, e ainda

> [...] viabilizar estratégias e mecanismos de organização para aferir o pertencimento à rede socioassistencial, em âmbito local, de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades e organizações de acordo com as normativas federais (BRASIL, 2012, p. 12).

A descentralização à brasileira ampliou as responsabilidades municipais, nem sempre com os aportes financeiros necessários. Ao município cabe ser o ente responsável pela

> [...] identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários; diagnóstico territorial aprimoramento da gestão (BRASIL, 2012, p. 10).

Assim, a descentralização é então definida como partilha de poder, responsabilidades e cofinanciamento da política entre os entes governa-

mentais. É também uma descentralização que inclui responsabilidades para a sociedade civil, pois não apenas conta com as organizações não governamentais, como também as insere no interior e constituição do SUAS e da rede socioassistencial, o que reforça a refilantropização da Assistência Social e impõem dificuldades de laicização da política.

Diante disto, Silva e Teixeira (2016) destacam três modalidades de atuação em rede nas ações socioassistenciais da Política de Assistência Social: **articulação entre Estado e sociedade civil,** estabelecida no art.1º da LOAS, que prevê que a assistência social deverá ser oferecida através de "[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade" (BRASIL, 2012, p. 1); **descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os municípios** - a PNAS/2004 prevê essa descentralização, visando uma intervenção mais efetiva e evitando o paralelismo de ações; e, pôr fim, a **rede intersetorial,** entre políticas setoriais (SILVA; TEIXEIRA, 2016, p.143, grifo dos autores)

Nesta perspectiva, a noção de rede dentro da Política de Assistência Social também pode ser compreendida levando em consideração três formas de organização: uma delas é a interna, no interior da política que visa planejar, executar e avaliar serviços e benefícios das proteções sociais afiançadas e hierarquizadas em básica e especial (média e alta complexidade), com uma perspectiva vertical, sob a responsabilidade do gestor municipal da pasta da assistência social. Outra modalidade é a interinstitucional, como a rede socioassistencial, que identifica, articula e conta com as diversas instituições governamentais e não governamentais que prestam serviços, assessoram, defendem direitos etc. E, por fim, a intersetorial, que articula serviços e benefícios das diversas políticas públicas.

Na proposta do SUAS, a reciprocidade das ações em rede é condição fundamental, e deve acontecer entre

> [...] a rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, sendo consenso o estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, bem como a definição de portas de entrada para o sistema. Assim, **a nova relação público e privado deve ser regulada**, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. **Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestado-**

> **ras complementares de serviços socioassistenciais**, mas, como cogestoras através dos Conselhos de Assistência Social e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 41, grifos nossos).

A desigualdade e a pobreza, inerentes à sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de desproteção social que exigem atenção estatal diferenciada para seu enfrentamento; entretanto, como em destaque no fragmento acima, essa responsabilidade é dividida com a sociedade civil, um processo que se denomina de refilantropização, dada a importância dessas parcerias, que também é exigida com as famílias beneficiárias.

Desta maneira, diante de diversas expressões da questão social, a rede socioassistencial deve ser articulada por proteções entre os tipos de proteções, mediantes seus serviços. A proteção básica se propõe a "prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários" (BRASIL, 2005, p.33), atuando através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de três formas: protetiva, preventiva e proativa.

A proteção social especializada tem como instituição de suporte central os Centros Especializados em Assistência Social (CREAS) que, de acordo com as Orientações Técnicas (BRASIL, 2011), são de caráter especializado e têm como principal objetivo a reconstrução de vínculos familiares. Essas proteções são compostas de inúmeros serviços e unidades de atendimento, alguns de execução exclusiva do Estado e outros podem ser executados por toda a rede. A gestão em rede também administra essas articulações entre as proteções e entre as organizações de assistência social, diferentes atores e instituições que se unem por um objetivo comum, a materialização da política.

O Estado, mediante o órgão gestor municipal, teria a função de coordenar a rede, capacitar, realizar encontros presenciais, manter e circular informações, criar rotina de ações integradas, dentre outras, sendo os CRAS a porta de entrada no sistema. A rede socioassistencial é formada por outros grupos de sujeitos, que atuam de forma direta e indireta, são eles: Organizações Não Governamentais vinculadas à assistência, Conselhos municipais de direitos (Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho

Municipal da Criança e Adolescente, Idoso, Pessoa com Deficiência, entre outros), Conselho Tutelar, Secretarias de Assistência Social e demais setores vinculadas a elas, como, por exemplo, a Vigilância Socioassistencial.

Entretanto, a materialização da rede socioassistencial perpassa também pelo conhecimento de maneira dialética das competências e objetivos de cada unidade, bem como as ações que esta desenvolve. Deste modo, os profissionais poderão realizar encaminhamentos efetivos dentro dessa rede, as instâncias de controle social poderão desempenhar seu papel de fato e os gestores desempenharão as ações descentralizadas de gestão de forma a alcançar os objetivos preconizados pela política. Os sujeitos participantes devem atuar referenciando e contrarreferenciando todas as ações profissionais desempenhadas no contexto da rede.

No que se concerne à referência e contrarreferência na rede socioassistencial, de acordo com as orientações que tipificam os serviços do SUAS, podem ser entendidas, respectivamente, como

> a função de referência se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso à renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS (municipal, do DF ou regional) ou para o responsável pela proteção social especial do município (onde não houver CREAS) (BRASIL, 2009, p. 10).

> A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica (BRASIL, 2009, p. 12).

Deste modo, podemos ressaltar que a rede socioassistencial da esfera municipal se materializa, de certo modo, dentro dessa dinâmica de referência e contrarreferência, tornando-se efetiva ou não. Os encaminhamentos e a articulação entre os serviços e as instituições que compõem as proteções básica e especial devem acontecer de maneira formal e intencional.

Assim, a gestão em rede coloca demandas para as equipes de trabalho, não apenas de conhecer essa rede, encaminhar usuários, e sim de se articu-

lar com essa rede, mediante ações de referenciamento e contrarreferência que permitem o acompanhamento das famílias atendidas. São as equipes que a materializam, visualizam as dificuldades e as possibilidades dessa modalidade também de intervenção profissional.

Além disso, uma rede também permite, em tese, as possibilidades de atenção integral às demandas das famílias e indivíduos, porque envolve diferentes instituições e políticas sociais. Mas pode ampliar responsabilidades familiares e individuais como copartícipes pelo seu próprio bem-estar e de seus membros, gerando sobrecargas, culpabilizações e responsabilizações para além das condições efetivas de esses poderem ofertar bem-estar.

Não restam dúvidas que a noção de rede é sedutora, pelo apelo à democracia, participação e horizontalidade nas relações entre os parceiros, o que esconde os diferentes níveis de poderes e influência entre as organizações formadoras da rede, seu acesso diferenciado aos recursos públicos, sua influência na rede, bem como as resistências às mudanças, a permanência de velhas práticas assistencialistas e caritativas, dentre outras.

Assim, diante do exposto, a ideia de rede adotada pela política extrapola a noção de divisão de poderes e ampliação de espaços democráticos para a participação popular. Ela inclui uma noção de participação na execução das políticas, como parceiros, copartícipes do bem-estar social, não apenas no financiamento das ações pela sociedade, mas como agente de proteção social ofertante de serviços com seus recursos, tais como infraestrutura, voluntariado, fontes alternativas e solidárias de financiamento, considerando a restrição do gasto público e as novas modalidades de fazer política pública com parceria.

Considerações finais

Diante do exposto, pode-se constatar a existência de características favoráveis da estratégia da rede nas políticas públicas, em especial na política de Assistência Social, que vem se transformando em um apelo a essa forma de ação. Algumas características podem ser colocadas em relevo, tais como: relações mais democráticas, possível desburocrarização do fluxo e participação de diferentes sujeitos propiciada por estruturas mais horizontalizadas.

Entretanto, ao realizar a análise sob o prisma atual de contrarreformas

e de neoliberalismo ortodoxo, há também inúmeros entraves e desafios, dentre os quais Teixeira (2002) destaca: as dificuldades em lidar com as contas públicas em relação ao uso dos recursos públicos, já que envolvem numerosos participantes governamentais e privados; a lentidão no processo de geração de consensos e negociação; as responsabilidades são muito diluídas; há uma ausência de critérios explícitos e universais para participação na rede, podendo provocar a marginalização de determinados atores, até mesmo regiões, e deixar a política apenas nas mãos de uma elite, com a qual se mantêm convênios, que vencem os editais e que concentram maior número de serviços prestados. Desse modo, percebe-se que há relações de poderes e de influência diferenciada entre as organizações da sociedade civil componentes da rede socioassistencial.

Deste modo, a estratégia da rede, embora, de um lado, tenha a virtude de atender às múltiplas demandas da população, de somar recursos, de outro lado, é fruto do desmonte do Estado intervencionista, bem como do desmantelamento das políticas públicas posto pelas reformas e contrarreformas neoliberais.

Contudo, é importante destacar que a utilização da gestão em rede com suas características iniciais (antes das modificações realizadas para responder ao ideário neoliberal) de democratização, coletividade e horizontalidade das ações caracterizam-se de fato como um tipo de gestão que possibilita o desenvolvimento das Políticas Sociais, priorizando ações permeadas por elementos de cidadania e direito, sendo fundamental para a materialização efetiva da rede socioassistencial.

Para isso se faz necessário articulação nas ações realizadas de maneira intencional (referência, contrarreferência, planejamento, execução, avaliação participativa), bem como o fortalecimento do processo de trabalho e garantia de recursos públicos para a efetividade das ações da Política de Assistência na esfera municipal, terreno da execução das ações de políticas públicas. Tais direcionamentos são fundamentais para que essa estratégia (redes) supere a condição frágil de tornar-se apenas repasse de atribuições entre sujeitos e instituições que a compõem, e transforme-se em ação efetiva.

Assim, diante de um cenário de crise capitalista, contrarreformas e retração estatal, em que a noção de rede assume um viés contraditório e dual, faz-se necessário ampliar as discussões em torno do fortalecimento do papel do Estado frente às políticas públicas. É preciso traçar estratégias

que possibilitem uma mudança, um quadro de luta contra o avanço de ações do desmonte nas Políticas Sociais Brasileiras, e em especial a Política de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

AMORIM, T. A; TEIXEIXA, S. M. **A gestão em redes no contexto neoliberal: o exemplo da política de assistência social brasileira.** Revista de Políticas Públicas da UFMA, v.21, p.21 - 39, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS)**. Brasília: MDS/SNAS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Básica de Assistência Social –MDS/SNAS, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado de Assistência Social –MDS/SNAS, Editora Brasil LTDA, 2011.

_____. **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Conselho Nacional de Assistência Social–CNAS. Brasília, 2012b.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social:** fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Argum**. Vitória, v. 8, n.2, p. 16-29, maio/ago. 2016.

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo Dependente, Neoliberalismo e Financeirização das políticas sociais no Brasil recente. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – Temporalis**, v. 17, n. 34, 2017.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação:** economia, sociedade e cultura – a sociedade em rede.São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2005.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Travessia Social:** uma ponte para o futuro. 2016. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/complemento/pdf/TRAVESSIA%20SOCIAL%20-%20PMDB_LIVRETO_PNTE_PARA_O_FUTURO.pdf>. Acesso em: 10 set. 2016.

MOTA, A. E. **A seguridade social em tempo de crise.** Cultura da crise e seguridade social. São Paulo: Cortez, 1995. p.117-157.

_____. (org). **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2008.
PEREIRA, P.A.P. **Política social:** temas & questões**.** São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurício Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

PEREIRA, Camila Potyara. A Proteção Social em tempos sem brios. **Argum**. Vitória, v. 9, n. 3, p. 24-29, set./dez. 2017.

SITCOVSKY. M. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, A. E. (Org.) **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 2002. Oct. pp.1-24. p.2. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043>.

SILVA,K. R. A. da; TEIXEIRA, S. M. Rede socioassistencial: desafios da gestão de redes na Política de Assistência Social. In: **Política de Assistência Social e temas correlatos.** Campinas- SP: Papel Social, 2016.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SOUSA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Cláudio. **Gestão democrática e serviço social:** princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016.

O PROCESSO DE EXPANSÃO DO SUAS: QUANDO, COMO E PARA QUE HORIZONTES APONTAM?

Poliana de Oliveira Carvalho
Solange Maria Teixeira

Introdução

O Sistema Único de Assistência Social- SUAS brasileiro apresenta um histórico de crescimento e aperfeiçoamento recente que precisa ser devidamente analisado, uma vez que aconteceu em um período histórico, político e econômico específico, com o intuito de responder ao desmonte de outras bases do sistema público de proteção social brasileiro e passa no presente por um processo acelerado de desfinanciamento que tem levado a uma maior precarização (diminuição da qualidade e capacidade de atendimento através de benefícios e serviços), assim como o desvirtuamento da proposta política construída como base para a Política de Assistência Social.

Para a construção dessa análise se utilizará como parâmetros a proposta de intervalo temporal especificado por Silveira (2017) como duas fases que merecem atenção na organização e aperfeiçoamento do SUAS: primeira fase de 2004 a 2012 e a segunda de 2012 a 2015 e os ciclos de desenvolvimento defendidos por Castro (2016, apud Silva 2017): primeiro ciclo de 2005 a 2011 e o segundo ciclo de 2012 a 2016.

Após quatorze anos da aprovação do SUAS, faz-se importante refletir de que modo a assistência social vem crescendo e como vem reagindo ao contexto atual, marcado principalmente pela égide de um novo regime fiscal, que congelou os orçamentos para os gastos primários por 20 anos, somados ao crescente corte do orçamento da política a patamares que se levam a questionar se ainda é possível manter o funcionamento de serviços e a garantia dos Programas de Transferência de Renda.

Contexto político e econômico do cenário estudado

Para analisar o processo de construção do SUAS, tendo como primeiro parâmetro o período iniciado a partir de 2004, faz-se importante situar historicamente de que modo, político e economicamente, o país vinha se desenvolvendo. Vivenciava-se o primeiro mandando do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), que além de levantar muitos questionamentos devido o posicionamento político de esquerda, aprofunda no país a ideologia do neodesenvolvimetismo, como uma possibilidade de se ter um equilíbrio entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

Essa ideologia, que seria uma versão atual do social-liberalismo[1], segundo Castelo (2013), poderia ser comparado ao canto da sereia de um novo desenvolvimento, mas com a promessa de eliminação da extrema pobreza, surgimento de uma nova classe média, pleno emprego e instalação de um estado de bem-estar social.

Com uma aparente proposta de combater os efeitos negativos do neoliberalismo, a referida ideologia, segundo Mota (2012), seria embasada pelas seguintes ideias: o enfrentamento ao neoliberalismo se faz através do crescimento econômico mediado pela intervenção estatal e esse crescimento econômico, indubitavelmente, leva ao desenvolvimento social. Longe de fugir da lógica neoliberal, os estudiosos da área vão defender que mesmo nos governos de esquerda se manterá a lógica econômica herdada dos governos anteriores, mas com a defesa de um Estado forte e intervencionista.

Mota (2012) analisa esse cenário como o de conciliação de contradições, pois concomitante ao provimento de reformas na educação, previdência, aumento de juros, no mesmo período se promovia a expansão da assistência social, o crédito e empréstimos para as classes populares, valorização do salário mínimo etc. Ou seja, atendia a algumas reivindicações das classes populares, ao tempo que atendia às exigências da classe dominante.

Mota (2012) também aponta uma grave consequência, para essa tentativa de agradar 'gregos e troianos', a desistorização da pobreza, já que, por

1. O Social-liberalismo surgiu nos centros imperialistas em reposta à crise conjuntural vivenciada pelo capitalismo em meados dos anos de 1990, com as crises financeiras nos países dependentes (México, Tigres Asiáticos, Rússia, Brasil, Argentina) e o tímido fortalecimento das forças políticas de contestação da ordem, como ativistas do Fórum Mundial e o Exército Zapatista. As classes dominantes globais pretenderam dotar o neoliberalismo de uma agenda social, buscando dar uma face humana ao desenvolvimento e à "globalização" para reduzir tensões sociais e políticas (CASTELO, 2013, p.121).

mais que essas medidas tenham sido primordiais para a expansão das políticas de combate à pobreza, não se identifica indícios de redução das desigualdades, principalmente de ordem econômica. Pois as ações aconteciam prioritariamente através de políticas compensatórias, que apesar de atender a algumas necessidades imediatas da classe trabalhadora, não rompia com o processo de subalternização e exploração.

O social-liberalismo teria chegado ao Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, e a partir do Governo de Lula e das lideranças do Partido dos Trabalhadores-PT, quando forças legitimadoras injetaram no neoliberalismo latino-americano essa versão atual do social-liberalismo (CASTELO, 2012). De Acordo com Leher (2016), ganharia organicidade a partir do aprofundamento da crise de 2008 (crise essencialmente financeira), mas que, pela análise da esquerda, seria uma crise provocada pelo aprofundamento das contradições advindas do neoliberalismo.

Para o alcance da promessa de desenvolvimento, aposta-se no redirecionamento dos recursos públicos para política focalizadas na população mais pobre, de transferência de renda, enquanto estratégia que seria barata, em comparação ao investimento em políticas universais, ao tempo que se possibilita poder de compra para quem não possui emprego e renda.

Imbuídos pela possibilidade do neodesenvolvimentismo ser uma terceira via de desenvolvimento, que possibilitaria o crescimento econômico, ao tempo que melhoraria as disparidades sociais que marcam profundamente todo o cenário da América Latina, no Brasil, a Política de Assistência Social, mobilizados por esse contexto político e econômico, passa a ter um papel primordial e com um destaque maior que outros políticas públicas, na garantia da proteção social pública.

Mauriel (2012) destaca que a Assistência Social é vista nesse cenário como uma possibilidade de inserir os grupos sociais injustiçados, principalmente aqueles que estão fora do mercado de trabalho, fortalecendo as condições de eficácia das demais políticas econômicas e sociais através do combate à pobreza, apesar de ser um fenômeno potente e pelo qual se faz necessário o investimento de muitas outras ações do Estado.

No próximo item se avaliará os marcos que vão diferenciar o referido período para a construção e expansão da política de Assistência social, tendo como referência o ano de 2004, quando da sua organização e capilarização no território nacional.

Primeiro cenário de expansão do SUAS: 2004- 2012

A partir de 2003, com a chegada de um governo (dos trabalhadores) com uma coligação centro-esquerda, que se identifica com as garantias constitucionais no âmbito dos direitos sociais, fortalece-se a consolidação da assistência social, enquanto política pública sob primazia do Estado.

Segundo Silva (2017), através de um projeto de conciliação de classe, os governos Lula e Dilma (2003-2014), mesmo mantendo um modelo de desenvolvimento econômico de favorecimento do capitalismo, organizou uma aliança que também beneficiou as massas populares, principalmente através de políticas sociais voltadas para o enfrentamento da pobreza e o acesso à renda.

No processo de construção da Política de Assistência Social no que diz respeito à expansão e organização, Silveira (2017a) destaca a importância de demarcar as conquistas alcançadas nos anos de 2004 a 2012, que ela identifica como um período de construção das bases do SUAS. Castro (2016 *apud* SILVA 2017) diminui esse intervalo para 2005 a 2011, quando demarca o primeiro ciclo de desenvolvimento, tendo como parâmetro a aprovação da Norma Operacional Básica da Assistência Social-NOB/SUAS de 2005.

Nesse período, também é importante destacar a V Conferência Nacional da Assistência Social, com o tema "SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação da Política Nacional de Assistência Social", que oportunizou as discussões que seriam a base para o I Plano Decenal.

> O SUAS-Plano 10 é, assim, um esforço pactuado entre gestores públicos e representantes da sociedade, incluídos os usuários. Esses se articulam para construir no campo dos direitos socioassistenciais um novo, eficaz e efetivo patamar de resolutividade como política de proteção social não contributiva, e como parceira nos programas intersetoriais de enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais (BRASIL, 2007, p. 34).

De acordo com Maciel e Alchorne (2017, p.05), "no I Plano Decenal de Assistência Social (2005-2015) o foco maior era a democratização do controle social, a articulação entre os Conselhos das diferentes esferas; sistema de comunicação entre Conselhos". Mas, principalmente, implementar o SUAS nos municípios brasileiros, criando a infraestrutura básica para seu

funcionamento como preconizado na PNAS/2004.

De acordo com Jaccoud *et al.*(2017), os serviços ganham um novo patamar com a aprovação dos dispositivos citados por Silva(2017), em que se estabeleceram as bases para a organização da política: "distribuição de responsabilidades entre os entes federativos, arranjos inovadores de financiamento, de governança e de reprodução de serviços e benefícios, além do fortalecimento das capacidades políticas e institucionais" (p. 42).

Silveira (2017) também ressalta nesse cenário a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, aprovada em 2006, enquanto marco regulatório para a defesa da desprecarização dos vínculos que marcam a trajetória dos trabalhadores do SUAS. Ressalta-se que não só os vínculos são precarizados. Silva *et al*. (2014) apontam que a situação de falta de uma estrutura adequada para os serviços oferecidos é uma característica comum a muitos municípios que tiveram que improvisar alocações para CRAS e CREAS[2] nos últimos anos.

Em 2011, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, passa por alterações através da Lei Nº 12.435, de 6 de Julho de 2011. Entre outras mudanças voltadas para a organização da Política, destacam-se a ampliação dos seus objetivos, a organização da assistência social em um sistema único e discute-se o Benefício de Prestação Continuada-BPC, enquanto garantia de renda para idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2011).

Também em 2011, criou-se o sistema eletrônico do Registro mensal de Atendimento-RMA para atender às determinações da Resolução CIT nº 4, de 24 de maio de 2011, que institui parâmetros nacionais para o registro das informações dos serviços ofertados nos CRAS e CREAS (BRASIL, 2018).

Os estudiosos da área identificam nessa primeira fase um aprimoramento das normativas e nas formas de fazer gestão, assim como a ampliação das pesquisas e estudos realizados na área, não só no âmbito acadêmico, mas pelos trabalhadores que pensam e executam as ações, alargando a importância do planejamento e dos diagnósticos socioassistenciais.

Ressalta-se que, desde 2004, o orçamento para a Política de Assistência Social vinha com uma trajetória ascendente que vai refletir na quantidade e qualidade dos serviços que são ofertados. Behring (2018) enfatiza que se

2. De acordo com Araújo *et al*. (2014), a instalação dos CRAS e CREAS no Brasil tem início em 2005, seguindo as orientações trazidas pela Política Nacional de Assistência Social de 2004 e a Norma Operacional Básica do SUAS de 2005.

manteve a macroeconomia do Plano Real, apesar de terem atuado, também, no combate à miséria. Quando se visualiza o orçamento federal, verifica-se a predominância dos interesses da classe dominante, que concentra 60% da receita pública; "mesmo após as transferências constitucionais, houve um constrangimento permanente do financiamento e investimentos e das políticas sociais, em função do superávit primário e do pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública" (p. 59).

Um estudo realizado pelo Tesouro Nacional mostra a evolução do gasto social do Governo Federal no Brasil de 2002 a 2015 na assistência social, provando que em 2002 se repassava 0,5% do total de recursos, e em 2015 o investimento evolui para o valor de 1,5% (valor esse já congelado desde 2013). O orçamento dessa política passou de 11,5 bilhões em 2002 para 68 bilhões em 2015 (BRASIL, 2015a).

Boschetti (2016) ressalta que esse crescimento do orçamento se deveu basicamente aos Programas de transferência de renda, como o Bolsa Família-PBF e o Benefício de Prestação Continuada-BPC. "Em síntese, as bolsas absorvem 91,86% dos recursos e os serviços socioassistenciais e gestão do SUAS recebem somente 8,14% dos recursos do FNAS (p. 34)". A autora faz ainda um grave alerta, pois constata que, na proporção em que crescia o orçamento da Assistência Social, diminuía o de outras políticas sociais ou eram atingidas por reformas privatizantes que incentivam a procura dos serviços no mercado.

Destaca-se que essas conquistas são frutos das discussões realizadas nas conferências em todo território nacional e expressaram a maturidade política e profissional de gestores, trabalhadores do SUAS, representantes dos conselhos, estudiosos da área, somados a anseios compartilhados por usuários e pelas organizações não-governamentais, que passam a fazer cada vez mais parte da execução da política.

Almejava-se um amadurecimento da Política, não só no sentindo de expansão e capilarização, mas que se concretizasse como uma política de direito e voltada para a construção da participação e autonomia dos seus usuários, assim como o aperfeiçoamento da gestão através da expansão do orçamento, que sempre foi um problema gritante nessa pasta.

Segundo cenário de expansão do SUAS e sua interrupção abrupta

O segundo cenário estudado concentra-se no período de 2012 a 2015, caracterizado por representar uma fase de aperfeiçoamento, coroado pela construção e aprovação de marcos regulatórios que representam as bases que norteiam o SUAS hoje, com destaque para a nova NOB/SUAS 2012 e o II Plano Decenal, construído a partir da X Conferência Nacional da Assistência Social, realizada em 2015. Também se demarca nesse período o fim dessa fase de expansão iniciado a partir do impeachment de Dilma e o início do Governo de extrema direita de Michel Temer.

Na segunda fase de expansão é possível identificar uma tentativa de avançar nas discussões de superação de perspectivas conservadoras, que ainda perduram e perpassam a política e se aprofundar a organização da política em torno de ações permanentes e eficientes. O destaque desse período foi a X Conferência Nacional da Assistência Social, em 2015, cujo o tema foi "O Suas que temos, o Suas que queremos" (SILVA, 2017).

A NOB/SUAS 2012 constitui-se de um novo instrumento que busca alterar o caráter essencialmente municipalizante da descentralização, bem como o funcionamento inadequado dos instrumentos de gestão descentralizada previstos na NOB/SUAS 2005. Com as alterações da NOB SUAS 2012, novos instrumentos de aperfeiçoamento da gestão são agregados, com destaque para os Pactos de Aprimoramento[3].

Para materializar, acompanhar e quantificar as mudanças pretendidas, mediante metas estabelecidas, enquanto promessa de um novo estágio de amadurecimento da política, mesmo em um contexto contraditório, foi criado o II Plano Decenal da Assistência Social em 2015, com previsão de mudanças e aperfeiçoamento para o sistema, tendo como um dos principais desafios a universalização, ainda que no grupo focalizado dos vulneráveis e em situação de risco social.

Em 2015, ano em que se fez uma avaliação dos dez anos de implantação do Sistema de Proteção Social, verificou-se que as iniciativas de implantação do SUAS conseguiram reduzir a pobreza e elevar a renda e o

3. Conforme artigo 24 da NOB/SUAS 2012, o Pacto de Aprimoramento do Suas compreende: a definição de indicadores; os níveis de gestão; fixação de prioridades e metas de aprimoramento; planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas; apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e a implementação de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

acesso a serviços, programas e projetos socioassistenciais, reafirmando a assistência como direito do cidadão à proteção social não contributiva, através do enfrentamento das desigualdades sociais e promoção da inclusão social (VERONEZE, 2017).

Esse período curto de aperfeiçoamento é interrompido de forma significativa e de fácil datação: em 2016, quando assume um governo interino de centro-direita e aprofunda-se o discurso de que o investimento em políticas sociais é sinônimo de déficit econômico e que é preciso realizar urgentemente reformas para o país crescer.

No final governo de Dilma, houve um aumento significativo da dívida pública, que equivocadamente foi atribuído ao aumento do tamanho do Estado e à distribuição de renda. "Desde então, a defesa do ajuste fiscal se confundiu com a defesa de um Estado menor, que se tornou também a própria agenda de crescimento econômico" (CARVALHO, 2018, p. 94-95).

Como destaca Carvalho,

> O programa Uma Ponte para o Futuro apresentado pelo vice-presidente Michel Temer a empresários paulistas ainda em dezembro de 2015 já soava como um túnel para o passado. As propostas partiam do diagnóstico de que o ajuste fiscal conjuntural era insuficiente, pois os direitos adquiridos pela sociedade brasileira no período da redemocratização já não caberiam no orçamento público. (CARVALHO, 2018, p. 109).

Para Silva (2017b), é claro o direcionamento político e econômico do governo Temer para um projeto conservador e residual, com destaque para um processo avassalador de desconstrução da seguridade social e para a diminuição drástica dos recursos destinados para financiar o SUAS a partir de 2018.

Silveira (2017a) destaca as seguintes medidas neoliberais que estão solapando as bases estruturais do SUAS[4]: aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias com base no executado de 2016, o que implicou a redução de

4. Carneiro *et al.*(2019), referindo-se à entrevista realizada com Marcia Lopes, ex-ministra do Ministério de desenvolvimento social e Combate â Fome-MDS, destacam decisões específicas do Governo Temer para a pasta que estão ruindo os avanços ligados ao Pnas e ao Suas, com destaque para as seguintes: Fragilização do MDS, repassando algumas secretarias Nacionais para outros órgãos como a de Política para mulheres e igualdade racial e Direitos Humanos, desconstrução da secretaria de Avaliação e Gestão de Informações (Sagi); ruptura do comando único da Pnas, em que os programas passam a ser executados por duas secretarias : Secretaria Nacional de Promoção e desenvolvimento Humano e a Secretaria Nacional de Assistência Social.

recursos para 2017; congelamento de recursos pelos próximos vinte anos, com a aprovação do Novo Regime Fiscal (EC n. 95) e implantação do Programa Criança Feliz.

A referida EC do teto dos gastos públicos institui o Novo Regime Fiscal-NRF no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (BRASIL, 2016). De acordo com Paiva *et al*. (2016), nesse novo regime, o crescimento anual do gasto não poderá ultrapassar a inflação, o que implicará um congelamento, em termos reais, destas despesas até 2036, nos patamares de 2016.

O objetivo é diminuir o tamanho do Estado e redirecionar todo o investimento existente em políticas públicas para o Capital, principalmente aquele relacionado com políticas específicas (mulheres, jovens, movimentos sociais etc.), através de pagamento da dívida pública. O valor que já era significativo, com a referida EC, tende a sacrificar ainda mais o orçamento da União.

Esse quadro se agrava ainda mais quando o partido de centro-direita dá lugar ao Partido Social Liberal, de extrema direita, momento em que o Jair Bolsonaro assume a presidência em 2019, com um cenário austero de redução do gasto público, corte de orçamentos, "reforma" da previdência social, corte de benefícios e um discurso de ódio, discriminação e violência contra os diferentes, além do não reconhecimento da pobreza no país.

Essas versões diferenciadas vão explicar, particularmente no caso da Política de Assistência Social, porque ela vem de uma fase de restrições que limitaram seu avanço, desenvolvimento e crescimento, posteriormente períodos de sua hipertrofia no modelo de proteção social brasileiro até o recente de avanço da lógica restritiva e sua minimização.

Quando se refere ao Programa Criança Feliz, faz-se importante refletir sobre o porquê de a implantação de um novo programa ter gerado tantas discussões entre técnicos e estudiosos da Política. Mesmo com déficit no orçamento e acumulando atrasos de cerca de 03 meses de repasses de alguns pisos, o Governo não desistiu das tentativas de emplacar programas que venham ser o diferencial e marca registrada. Mesmo sem criar um orçamento específico e sem constar na Tipificação dos Serviços socioassistenciais, através do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, institui-se o Programa

Criança Feliz, que segundo Brasil (2017), tem como objetivo principal promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância.

Desde sua implantação, levantou muitos questionamentos, como o fato de que ficaria sob a responsabilidade direta da esposa do ex-presidente Temer (o que foi apontado pelos estudiosos da área como um retorno ao primeiro-damismo) e propor o desenvolvimento da primeira infância através de vistas domiciliares por técnicos de nível médio que abordariam temas ligados à saúde, educação, ludicidade etc.

Para Silva (2018, p. 06), "o Programa Criança Feliz, criado no governo Temer, ganhou mais centralidade do que o próprio SUAS, com orçamento para 2018 de um milhão de reais, superior aos recursos destinados aos CRAS, 800 mil".

Outra fonte de tentativas de modificação da proposta implantada desde 1993, através da LOAS, é o BPC. O BPC é um importante mecanismo de combate à pobreza entre pessoas idosas com mais de 65 anos e para pessoas com deficiência. Com um universo de 4,5 milhões de pessoas inseridas nesses benefícios (destes, 2 milhões são idosos e 2,5 milhões pessoas com deficiência) (BRASIL,2017), o discurso governamental é de que Benefício tem desestimulado a contribuição para a previdência social. Com um esforço inicial de inseri-la na PEC que trata da reforma da previdência, mesmo constituindo-se de um benefício da/e custeado pela Assistência Social, atualmente identifica-se no discurso do governo a necessidade de ou aumentar a idade de acesso ao benefício (mesmo a expectativa de vida do brasileiro ser, segundo dados do IBGE em 2017, 76 anos), ou desvincular o valor do benefício do salário mínimo. Destaca-se também como retrocessos a maior valorização avaliação biomédica da deficiência para a concessão do benefício e a transferência de responsabilidades do Instituto de Seguridade Social para os Centro de Referência da Assistência Social-CRAS.

Raichellis e Yasbek (2018) refletem que as mudanças que estão sendo postas em prática estão em descompasso com o II Plano Decenal (2016-2026), que definiu como prioridades para a consolidação da assistência social a ampliação da cobertura do SUAS, a universalização do BPC etc.

Segundo Silveira (2017a), o II Plano Decenal representa um importante instrumento político de defesa do SUAS, o compromisso do Estado na garantia da universalização e qualificação da proteção social, organizados através dos princípios da indivisilidade dos direitos e da integralidade da

proteção social, mas, a partir do governo do Presidente Temer, os princípios defendidos por esse instrumento aparecem em total descompasso com os objetivos perseguidos pelo governo, ou como foi colocado por Silva (2018), foi tirado de pauta.

O Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada-IPEA, mediante aprovação da EC 95, realizou estudo com estimativas do impacto no financiamento da assistência social baseando-se na contraposição de dois cenários: aquele proposto pela EC 95 e um cenário em que se manteria a política em voga. Segundo os dados apresentados no ano de 2016, as perdas no orçamento alcançarão 54% (PAIVA *et al*., 2016).

A Política de Assistência Social, diferente da saúde e educação, não possui limite mínimo de financiamento vinculado à constituição, o que tem levado à diminuição do orçamento, não só pela EC 95, mas também por cortes que estão comprometendo o orçamento proposto para casa exercício.

Outro Programa com modificações já anunciadas, constitui-se do Programa Bolsa Família-PBF. Enquanto estratégia de transferência de renda, mesmo respondendo apenas a uma pequena parcela da renda total das famílias brasileiras (1,28% no ano de 2011), foi responsável pela redução nos índices de pobreza e na desigualdade de renda (CARVALHO, 2018). É responsável por 10% da redução da desigualdade entre 2001 e 2015 (mesmo correspondendo a apenas 0,7% dos rendimentos declarados à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad) (BRASIL, 2018).

Na atual gestão, intensificou-se as críticas à dificuldade de se averiguar as famílias que estão fora do perfil, mas continuariam incluídas no programa (inclusive o governo anunciou que vai convocar 5,1 ex-beneficiários do Programa Bolsa Família para cobrar a devolução de 5,8 milhões considerados como pagos indevidamente, a partir da prestação de informações inverídicas ao Cadastro Único) e que o Programa não possui uma "porta de saída".

O discurso do Governo é que o combate aos fraldes vai possibilitar o cumprimento de uma das promessas de campanha do governo Bolsonaro, o pagamento de "décimo terceiro" (abono natalino), para os beneficiários do Programa, mesmo não destinando um valor específico no orçamento para o cumprimento da meta.

Diante as dificuldades para se fechar o orçamento do ano de 2019, no dia 26 de setembro de 2019, o governo publicou o Decreto 10028/19, que

trata do descontingenciamento para recursos para diferentes Ministérios, dentre eles o de Cidadania, com um valor estimado de 70 milhões. De forma contraditória, enquanto se assiste à total fragilização dos serviços que estão tipificados na Política pelo atraso de até um semestre no repasse federal, o governo mantém aberto edital para adesão ao Programa Criança Feliz, ainda não incluso na Tipificação dos Serviços Socioassistencial.

E as perspectivas de futuro não são melhores. Segundo o Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS, o Projeto de Lei Orçamentária Anual-PLOA para o ano de 2020 foi apresentado para apreciação do congresso com uma defasagem significante do projeto original aprovado pelo CNAS através da Resolução 22/2019. Mensura-se que o projeto foi apresentado com aproximadamente 64% de corte nas despesas de serviços, programas e projetos do SUAS. O orçamento de 2019 só foi fechado através de emenda parlamentar, e para o próximo ano não há indícios de mudanças.

Outro ponto que merece atenção constitui-se o desmonte dos conselhos de direito que fazem parte do acompanhamento, monitoramento e gestão dos serviços do SUAS. Inclusive a conferência nacional da Assistência Social, que é regulamentada pela Loas, só aconteceu esse ano, como preceitua a lei, porque foi convocada e organizada pelos movimentos sociais. Diante do exposto, pode-se afirmar que, além do processo de aperfeiçoamento que marcou o início da segunda fase ter sido barrado, assiste-se na verdade a um possível desmonte da política.

Conclusões

O referido texto tentou demarcar os principais marcos que são referência para a expansão e aperfeiçoamento do SUAS. Além de tentar demonstrar que o crescimento da assistência social no período dos governos de esquerda constituiu-se de uma estratégia maciça para compensar e mascarar o início do processo de descaracterização da seguridade social, enquanto referência para o sistema de proteção social público no Brasil.

Cresce o orçamento para a assistência social, através, principalmente, das políticas de transferência de renda, assumindo essa um papel estratégico na proteção social, no que diz respeito à garantia de renda para aqueles que estão fora do mercado de trabalho, mas continuava-se a manter de forma precária as condições para o desenvolvimento dos serviços de

atendimento e acompanhamento de diversas famílias que procuraram os serviços.

No contexto atual, esse quadro torna-se extremamente grave, uma vez que, diante do Novo Regime Fiscal do país, com os progressivos cortes no orçamento para a Assistência Social, inviabiliza-se o funcionamento dos serviços, impossibilita-se a expansão da garantia das políticas de transferência de renda e ainda se desmobiliza os anos instituídos de participação popular. Vive-se um momento de angustia e de espera das novas facetas que a Política vai assumir, que não são tão novas assim: focalização e assistencialismo.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, C. C., PEREIRA, M. E. F. D., GUILHON, M. V. M. e SOUSA, S. de M. P. S. Implantação e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nos estado do Pará, Maranho e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. IN: **Sistema Único de Assistência Social:** uma realidade em movimento (Orgs.) Berenice Rojas Couto... [et al.].- 4.ed.- São Paulo: Cortez, 2014.p. 115-160.

BERHRING, E. R. Estado no capitalismo: notas para uma leitura críticas do Brasil recente. In: **Marxismo, políticas sociais e direitos**/ Ivanete Boschetti, Elaine Behring, Rita Lourdes de Lima(orgs.). -. 1 .ed.- São Paulo: Cortez, 2018.P. 39-72.

BOSCHETTI, I. Crise do Capital,(des) construção da seguridade social e a particularidade da assistência social no Brasil. In: **Direitos e políticas sociais**/ Organizado por Maria Lúcia Frizon Rizzoto, Marli Renate Von BostelRoesler e Rosana Mireles. Cascavel, PR: EDUNIOESTE, 2016. P. 21-42.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Boletim da Vigilância Socioassistencial n. 03**. Brasília, 2015.b. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Boletim_n3_Indicadores.pdf>. Acesso em 16 dez. 2019.

BRASIL.CNAS. **Balanço recente dos impactos sociais do Bolsa Família**. 270ª Reunião do CNAS – Comissões Temáticas, 05 de outubro de 2018. 2018a Disponível em: < file:///C:/Users/polia/Downloads/Balan%-

C3%A7o%20recente%20dos%20%20impactos%20sociais%20do%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20na%20Comiss%C3%A3o%20de%20Beneficios%20da%20270%20RO%20(1).pdf>. Acesso em 08 dez. 2018.

BRASIL. IBGE. **Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017**: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil, Rio de Janeiro, 2018b. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2017/tabua_de_mortalidade_2017_analise.pdf>. Acesso em 09 dez. 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL– MDS. **Registro Mensal de Atendimentos CRAS.** Brasília, 2018.c. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/doc/Manual_RMA_CRAS2018.pdf>. Acesso em 17 dez. 2019.

BRASIL. **LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011**.Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em 13 dez. 2019.

BRASIL.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome . **PLANO DECENAL SUAS-Plano 10**, Brasília, 2007. Disponível em: <https://maissuas.files.wordpress.com/2015/08/planodecenalsuasplano10.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **DECRETO Nº 10.028, DE 26 DE SETEMBRO DE 2019.** Disponível em **:** <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10028.htm>. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS)**. Brasília: \ SNAS, 2012.a.

BRASIL.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **II PLANO DECENAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (2016/2026).** Brasília, 2015,c. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Plano_Decenal_AssistenciaSocial.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2018.

BRASIL. **Programa Criança Feliz: a intersetorialidade da visita domiciliar**. Brasília, 2017.Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersetorialidade_na_visita_domiciliar_2.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2019.

BRASIL. **Programa Criança Feliz:** a intersetorialidade da visita domiciliar. Brasília, 2017.

BRASIL. **Emenda constitucional n° 95.** PEC 55. Diário Oficial da União. Sessão 1, n. 241, 16 dez. de 2016.

CARNEIRO, A. M.; ARAÚJO, C. C.; ARAÚJO, M. do S. S. de. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. In: **Ser Social.** Trinta anos de Constituição Federal. Brasília, v. 21, n. 44, jan.-jun. de 2019. p. 29-47.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira:** do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTELO, R. O social-liberalismo e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimento e construção da hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 46-77.

CASTELO, R. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. In. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, 1° semestre de 2013, n. 31, v. 11, p. 119-138

JACCOUD, L.; BICHIR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. In: **Novos estudos SEBRAP.** São Paulo, v. 36, jul. 2017, p. 37-53.

LEHER, R. Neodesenvolvimentismo e pós-neoliberalismo como narrativas dominantes da crise capitalista. In: MACÁRIO, Epitácio; VALE, Erlenia Sobral do; RODRIGUES JÚNIOR, NATAN (Orgs.)**. Neodesenvolvimentismo, trabalho e questão social.** Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2016. p. 19-42.

MACIEL, H. H. M., ALCHORNE, S. O PLANO DECENAL: PARTE DO PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. In: **II Seminário Nacional de Serviço social, Trabalho e Políticas Públicas.** Florianópolis, 2017. Disponivel em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180127/101_00466.pdf?sequence=1>. Acessso em: 11 abr. 2019.

MAURIEL, A. P. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. IN: **Desenvolvimento e construção da hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade/ Ana Elizabete Mota(org.). São Paulo: Cortez, 2012, p. 179-195.

MOTA, A. E. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. IN: **Desenvolvimento e construção da hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade/ Ana Elizabete Mota(org.). São Paulo: Cortez, 2012. p. 29-45.

PAIVA, A. Et al. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília: IPEA, sete. 2016. (Nota técnica, n. 27).

RAICHELLIS, R., YASBEK, M. C. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma construção permeada de tensões avanços e retrocessos. In: **XVI Encontro Nacional de pesquisadoras/es em Serviço social.** 2 a 7 de dezembro/2018- Vitória-ES.

SILVA, M.O.S. e. A Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social: processo de construção e desmonte. IN: **XVI Encontro Nacional de Pesquisadoras/es em Serviço Social**, Vitória, 02 a 07 de dezembro de 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e, ARAUJO Cleonice Correia, LIMA, Valéria Ferreria Santos de Almada. Implantação e condições de funcionamento do Suas nos município. In: **Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**\ (Orgs.) Berenice Rojas Couto...[et al.].- 4.ed.- São Paulo: Cortez, 2014, p. 89-114.

SILVEIRA, J. S. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. IN: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez.

2017.a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0487.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

SILVEIRA, J. S. **Na festa da independência; o anúncio do fim do SUAS.** Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/571568-na-festa-da-independencia-o-anuncio-do-fim-do-suas>. Acesso em 05 dez. 2019.

VERONEZE, R. T. A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 345 - 359, ago./dez. 2017.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUAS: REPRESENTAÇÕES NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM TEMPOS NEOLIBERAIS

Janaina Lucélia Oliveira de Carvalho
Karla Vianna Azevedo de Oliveira

Introdução

A institucionalização dos conselhos gestores no Brasil, na perspectiva do exercício do controle social, sob o viés do mecanismo de participação, conhecida também como democracia participativa, concretizou-se no texto constitucional expressando um grande avanço para a gestão das políticas públicas brasileiras e oportunizando a atuação da sociedade civil na gestão pública, ao ampliar as possibilidades do exercício do controle e da fiscalização das ações do Estado na busca de que se assegure o acesso dos usuários das políticas públicas aos bens e serviços. "Esses espaços públicos participativos vieram expressar a possibilidade de ampliação da participação popular na construção de uma nova cultura política participativa" (NEVES, 2012, p. 114).

No que diz respeito ao controle social nas políticas sociais, segundo Raichelis (2006), é notável destacar que os conselhos, conforme a Constituição Federal de 1988, assumem relevantes atribuições para o aprimoramento da gestão:

> Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de seg-

> mentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos (RAICHELIS, 2006, p. 11).

Nesse contexto, existe uma complexa estrutura de representações e de contradições que envolvem a participação social no bojo das relações entre sociedade civil e poder público no âmbito dos espaços conselhistas. Deste modo, o mote deste artigo consiste no debate acerca de como se tem dado a representação e a participação da sociedade civil nestes espaços, de forma particular, nos conselhos de assistência social, cujo papel político consiste na deliberação, na normatização e na fiscalização da política pública de assistência social.

Os conselhos gestores de Assistência Social e a questão da participação social e da representatividade da sociedade civil e do poder público

A participação social e a representação no contexto do controle social das políticas públicas se perfaz como um elemento intrinsicamente relevante na perspectiva do aprimoramento das ações públicas, considerando que a voz, as vivências e as expressões dos sujeitos sociais fornecem bases para se pensarem e repensarem as diretrizes postas nessas políticas.

Num contexto capitalista contemporâneo, em que o Estado se organiza em torno das contrarreformas que refuncionaliza cada vez mais a sua responsabilização frente às expressões da questão social, as possibilidades de organização e de participação da sociedade civil, numa construção coletiva, convergem para uma cidadania ativa[1].

Na perspectiva de exercício do controle social, há inflexões importantes acerca da questão da representatividade e da participação no âmbito dos conselhos gestores, entendidos como instâncias de deliberação das políticas públicas, conforme indica o inciso II do artigo 204 da CF/88: "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (BRASIL, 1988),

1. Participação da sociedade civil que priorize a defesa dos interesses coletivos (TEIXEIRA, 2002).

instaurando-se assim, no Brasil, de forma legal, reais possibilidades de as organizações representativas participarem dos rumos a serem construídos para as políticas sociais, admitindo-se, nesse ensejo, a participação popular nas arenas de discussão, de debate e de deliberação.

Tendo em vista que os conselhos são um dos principais instrumentos de participação democrática, destaca-se a relevância de uma representação da sociedade civil habilitada e qualificada, escolhida de forma democrática e que, efetivamente, participe dos espaços de debates e de decisões para o exercício dessa cidadania ativa que priorize a defesa dos interesses coletivos.

Nos estudos de Raichelis (1998), a partir da análise da esfera pública no âmbito da Assistência Social, quando a autora escolheu, como *lócus* de pesquisa, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), questões foram problematizadas no sentido de examinar as dificuldades relativas às práticas de representação político-institucional. No entendimento da autora, a representação nos espaços institucionais se estabelece enquanto elemento constitutivo da esfera pública.

Associada ao processo de construção da Assistência Social como política pública, está a constituição de atores sociais inseridos, com atribuição de interagir com o Estado, dotados de representatividade e de legitimidade.

Mediante as questões expostas inicialmente, é importante se entender a representação e representatividade e a relação com a participação. Como salienta Paz (2009, p. 26), com base em Pitkin (1967):

> Do ponto de vista conceitual, Pitkin (1967) distingue o sentido de participação e de representação. Participação significa auto-apresentação, ou seja, a participação é direta, onde o próprio indivíduo se manifesta. Já a representação significa "tornar presente algo que está ausente". Representar implica que alguém tem a delegação para falar, atuar em nome de outro ou de um grupo. Um representante é alguém que foi autorizado para falar por outrem dentro de determinados limites.

O sujeito participante atua representando um segmento e fala pelos demais. Isto ocorre por um compromisso, não por interesses particulares, mas da coletividade. No entanto, numa cultura dominante tal qual a que vivemos, a participação popular apresenta peculiaridades a tal representação.

No contexto de representação da sociedade civil nos conselhos de Assistência Social, pode haver a presença de entidades ou organizações de

assistência social; trabalhadores do sistema único de assistência social e usuários ou organizações de usuários dos benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, refletindo, no contexto de luta pelos direitos socioassistenciais, suas necessidades específicas, conforme assevera Raichelis (1998, p. 252):

> Como o sistema de carências ou de necessidades sociais não é algo estático ou abstrato, mas referido a um conjunto de valores e modos de vida compartilhados por uma sociedade determinada, sob certas condições históricas, decorre daí que o que é considerado "normal" ou padrão básico para uma vida digna a todos os cidadãos é necessariamente objeto de luta política. Assim, considerada, a luta pela expansão de direitos sociais está diretamente relacionada com a ampliação desse debate da esfera pública, em que a sociedade civil possa estar amplamente representada e, principalmente, os principais interessados possam se auto-representar por intermédio de sua organização coletiva.

Consoante às determinações da democracia participativa, em que a representação é delegada não ao político que foi escolhido pelo voto (democracia representativa), mas sim ao sujeito que representará um segmento, sendo escolhido ou eleito em fóruns próprios para participar de espaços públicos e falar em nome de um grupo ou segmento, ampliam-se as possibilidades de fomentar a luta coletiva pela expansão dos direitos sociais (PAZ, 2009).

Quando se aplica tal conceito para os conselhos de políticas públicas, no âmbito da presença da sociedade civil, empreende-se a ideia de que a representação requer a escolha de organizações e de indivíduos para exercerem um determinado papel nos espaços públicos, dentro de limites, com compromissos éticos, com uma determinada pauta e prática política, fundamentado com as questões que permeiam a vida coletiva dos segmentos, como sublinha Conceição (2016, p. 133):

> A representatividade dos conselheiros está relacionada com a capacidade de representação dos interesses coletivos nas assembleias do conselho e de articulação do representante com o segmento que representa. Tal articulação com a base propicia a participação dos referidos grupos no processo de tomada de decisão.

Nessa vertente, entende-se que a participação da sociedade civil, na

gestão de políticas públicas, pressupõe o envolvimento e a representatividade de cada segmento de conselheiro, no contexto de formulação e na implementação de políticas sociais, evidenciando as demandas específicas de cada grupo, promovendo a corresponsabilidade cidadã. Compreende-se que posturas baseadas no clientelismo, entendido aqui no cerne da cultura política de subordinação, como: "a dependência e submissão daquelas pessoas que recebem como favor aquilo que é de direito. É importante considerar que nem sempre o doador é uma pessoa física – pode ser uma instituição, entidade, movimento ou organização" (MACHADO, 2012, p. 89), que ainda permeiam as arenas de discussão e de decisões políticas, aliadas à fragilidade de organização coletiva de entidades, de grupos e de indivíduos no cenário de luta e de defesa de seus direitos.

Assim, a própria questão da representação no âmbito dos conselhos é apontada, por alguns autores, como um elemento no conjunto dos desafios postos ao exercício do controle social nesses canais de participação.

A exemplo, no que se refere à representação da sociedade civil nos conselhos de assistência social, Neves (2012) aponta com um fenômeno que ela chama de "organização da sociedade civil" para evidenciar os conflitos existentes entre as entidades da sociedade civil que compõem o conselho e que prestam serviços à comunidade. Para a autora, tais entidades disputam espaço no conselho que lhes possa favorecer na disputa por recursos ou visibilidade. "A briga nesses espaços, nesses conselhos, é pela representação de sua entidade, em detrimento da representação dos usuários e da política pública a que estão vinculados" (NEVES, 2012, p. 117).

Neste quesito, Raichelis (1998) identificou uma relação de intimidade com o Estado fundada em apadrinhamento político e distante de interlocução com os demais atores sociais, corroborando essa disputa por recursos públicos. As verbas ou recursos, para garantir o funcionamento dessas entidades, terminam ficando condicionadas pela influência partidária dentro do próprio conselho ou pela aproximação com o executivo local (NEVES, 2012).

No âmbito dessa discussão, a representatividade da sociedade civil pelas entidades, estando subjugada a interesses corporativos e de cooptação política, interfere na capacidade deliberativa do conselho, pautada na paridade entre seus membros. As decisões, assim, ficam comprometidas não com o ideário pretendido de aprimoramento das ações, mas com benefícios particulares.

Tal contexto acentua os versos da cultura política predominante no Brasil da troca de favores, ou seja, do clientelismo e do patrimonialismo: "nem governo, nem sociedade civil têm que ficar a reboque do outro, mas essas duas instâncias precisam conflitar interesses e estabelecer negociações a fim de que o caráter público da política seja assegurado" (MACHADO, 2012, p. 88). Nos espaços dos conselhos, devem predominar as possibilidades de se estabelecerem relações democráticas em torno do bem público.

Assim, compreender a representatividade e a participação social dentro das instâncias de controle social é entender as possibilidades de organização da sociedade, em que suas demandas são publicizadas em espaços de discussão política em interlocução com o poder público, com vistas à busca por melhores condições de vida, tratadas a partir da realidade política vivenciada nos territórios.

No tocante ainda à sociedade civil, Raichelis (1998) indica alguns elementos importantes, como: a incorporação da linguagem da Assistência Social por novos personagens exige a qualificação das concepções e práticas; a representação dos usuários é complexa e multifacetada, remetendo às formas de associação e às dificuldades de organização coletiva dos grupos mais empobrecidos. Para a autora, o desafio central apresentado pelo estudo para se instituir a esfera pública no âmbito da Assistência Social é a incorporação dos usuários. É junto a esses grupos que a política precisa construir uma nova legitimidade. É preciso criar novos mecanismos.

Soma-se ainda uma dificuldade adicional no tocante à representação da sociedade civil, pela rede de prestação de serviços. Nas organizações não governamentais prestadoras de serviços socioassistenciais, apesar do status de política pública da Assistência Social, a partir da Constituição Federal de 1988, ainda é perceptível o caráter de cunho assistencialista nas ações, tencionando para uma representação com interesses conflitantes, direcionada para o não reconhecimento dos conselhos como espaço político de disputa por direito.

Nesta perspectiva, os interesses dos usuários dos serviços socioassistenciais da rede não governamental são apresentados sob a lógica do favor e não do direito. Terminam sendo representados no sentido da tutela e não das condições para seu protagonismo, sua participação coletiva em torno daquilo que é reconhecido constitucionalmente como direito. Este aspecto conflitante corrobora para a prevalência da cultura política centrada no pa-

ternalismo autoritário, como assinala Campos (2006, p. 109):

> O assistido na condição de beneficiário não se constitui como sujeito do seu destino ou como porta-voz de seus direitos e reivindicações. A sua condição subalterna autoriza que outros – os benfeitores – representem os seus interesses. A subalternidade é um nutriente do paternalismo autoritário.

Cabe lembrar que o processo de transição democrática brasileiro, ensejado nas décadas de 70 e 80, se desenvolveu por uma dinâmica social com visibilidade para um conjunto expressivo de organizações da sociedade civil, coletivos de grupos sociais que representavam os mais variados segmentos em torno das suas lutas. Os mais diversos estudos de caráter teórico e empírico em torno do significado e do alcance dessa dinâmica para o processo de consolidação da democracia em nosso país denotaram elementos desafiadores no que tange à questão da representatividade no âmbito das instâncias de controle social e, aqui, delimita-se a análise para os conselhos gestores de Assistência Social.

Importante elemento destacado por Neves (2012), ao apontar limites ao controle social das políticas públicas, consiste na dificuldade de participação não somente da representação da sociedade civil, mas também do poder público. Neste segmento, a autora destaca a alta rotatividade nos conselhos, bem como a influência partidária, à qual pode vir a determinar as deliberações e uma forte cultura de personalização.

Corroborando as assertivas acima, Raichelis (1998) aponta uma fragilização nos seguintes aspectos da representatividade do poder público: constitui-se de uma categoria fragmentada e diversificada, não sendo identificado um caráter orgânico nessa representação, com a ideia de que os conselhos são espaços da sociedade civil, e, como consequência, o desqualificam como espaço público, representando na trajetória de consolidação da política de Assistência Social, por exemplo, um óbice ao processo de interlocução com a sociedade civil, descaracterizando e limitando o exercício do controle social.

Na pesquisa de Raichelis (1998), a maioria dos entrevistados declarou não receber orientações do seu órgão quanto às posições a serem defendidas. Como Neves (2012), Raichelis (1998) também aponta a questão da rotatividade na representação governamental maior do que a identificada na sociedade civil.

Acrescenta-se, ainda, referente à representação governamental, segundo Raichelis (1998), a predominância do discurso técnico e não ético-político, impondo-se no processo de tomada de decisões, reduzindo-se ao cumprimento de mais uma tarefa administrativa.

> A consideração de que os Conselhos são instâncias de interesse quase que exclusivo da sociedade civil traz como consequência sua desqualificação como espaço público, na medida em que o outro, o interlocutor governamental, peça-chave da legitimação desse espaço como mecanismo de articulação e negociação entre governo e sociedade civil, nem sempre está presente e, quando está, sua intervenção não é investida de representatividade (RAICHELIS, 1998, p. 203).

Os espaços conselhistas não podem configurar para a representação governamental como algo sem relevância, pois os atores que atuam no âmbito das políticas públicas se inserem nesse processo de forma fundamental por estarem vinculados administrativamente à gestão, podendo assim contribuir na arena de debates com informações acerca de instrumentos de gestão, como os Planos de Ação e Demonstrativos Físicos Financeiros, como também colaborar com processos de capacitação dos demais membros do conselho. Neste sentido, destaca-se o que Paz (2009) acentua acerca do comprometimento dos conselheiros:

> O (a) conselheiro(a) comprometido(a) com os interesses públicos deve zelar pela ética, transparência e honestidade, atuando sempre em defesa do coletivo e jamais em benefício próprio. O lugar de representação deve ser, acima de tudo, um instrumento facilitador do acesso a informações, de defesa de direitos e de controle social (PAZ, 2006, p. 121).

Entrementes, sobre a exposição das questões acerca da representação do poder público no âmbito dos conselhos, Neves (2012) assevera que, apesar de esses espaços constituírem avanços democráticos, essa representação precisa superar muitos entraves.

> Esses representantes tornam-se especialistas "técnicos" e negam esses espaços como espaços da política, da persuasão, da pluralidade de tensões de projetos políticos em disputa. Ao restringi-lo a um espaço de técnicos, descaracterizam e despolitizam o espaço do conselho como um espaço da política da

> busca de hegemonias. Essa dificuldade está vinculada à construção de uma cultura pública no enfrentamento do autoritarismo social e da cultura política privatista exercida pelos gestores ao longo de décadas nos diferentes governos locais. Práticas políticas que negligenciam o ineditismo desses espaços como espaços da grande política, da construção de políticas públicas de interesse coletivo, de democratização das decisões, de partilha de poder de decisão (NEVES, 2012, p. 118).

Para um efetivo exercício do controle social no âmbito da política de assistência social, deve-se antever que a conquista da democracia participativa abriu a possibilidade de a sociedade civil, junto aos órgãos do Estado, participar de momentos decisórios sobre a política pública de assistência social, na ação concreta com indivíduos, grupos e comunidades em situação de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios brasileiros, conquista essa que deve ser legitimada cotidianamente nos espaços conselhistas, por meio do exercício da participação social e da representatividade.

Breves notas sobre o debate

Na lógica excludente em que se organiza o Estado brasileiro, urgem posturas mais comprometidas com um projeto societário de classe, pela participação do conjunto dos trabalhadores, classes subalternas, no centro dos debates políticos, no sentido de viabilizar transformações sociais. No crivo da democracia participativa, os espaços dos conselhos precisam e devem configurar-se como espaços legítimos de participação da sociedade civil, não sob os olhares tutelares de outros agentes, mas como resultado da construção coletiva. E a representação governamental necessita romper com a lógica de participação despolitizada e regida pelos ditames do capital.

Os principais desdobramentos dos estudos de Raichelis (1998) apontam para os desafios relativos às práticas de representação político-institucional, como elementos constitutivos da esfera pública entendida como "espaço essencialmente político ocupado por sujeitos sociais que buscam reconhecimento e legitimidade através do conflituoso jogo político entre os atores sociais representados. Parte integrante do processo de democratização da vida social" (RAICHELIS, 1998, p. 81).

Nestes termos, há inflexões importantes no tocante à questão da representatividade nos conselhos gestores de políticas públicas, entendida

por Paz (2009) como o grau de legitimidade conquistada por aquele que representa uma categoria ou segmento. A autora ressalta, como um dos problemas da representação, considerada como o ato de delegar poderes, a omissão na participação, verificando-se o comodismo em se pensar que pesa a responsabilidade de participar somente sobre o representante.

A representação constitui-se de uma via de mão dupla, exigindo posturas de ambas as partes. "De um lado o coletivo de um determinado segmento que precisa discutir, mobilizar e, de outro, o representante escolhido que deve fomentar o debate e defender as propostas do segmento que o colocou naquele espaço" (PAZ, 2009, p. 26).

> Essa é uma questão importante para reflexão: o representante tem delegação do conjunto a quem representa, mas não pode se distanciar e agir sozinho. Para essa representação, o representante deve ouvir o grupo, alimentar o debate com informações, provocar as discussões e respeitar a posição da maioria, mesmo que a sua seja diferente, afinal ele foi escolhido para representar o grupo. O que se observa muitas vezes é distanciamento dos representantes da sua base, que passam a atuar em "causa própria ou de sua entidade". Importante ressaltar que um representante tem compromissos políticos e éticos (PAZ, 2009, p. 26-27).

Outras questões são importantes para a compreensão da representatividade como um elemento fundamental no processo democrático participativo, como destaca Gohn (2011) acerca da representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais. A autora salienta a ausência de igualdade de participação entre os participantes, o que infere questões relativas à questão da paridade.

Institucionalmente, os conselhos gestores estão regidos pela paridade, a exemplo dos conselhos gestores de Assistência Social, mas indicam alguns estudos que os representantes dos órgãos governamentais, na sua maioria composta de técnicos vinculados ao órgão gestores, detêm os saberes necessários para argumentação e direcionamento das decisões, enquanto, na sua maioria, a representação da sociedade civil não dispõe de conhecimentos basilares para discussão e debate dos rumos a serem definidos. Campos (2009) contribui para esse debate indicando que recai sobre a sociedade civil o não reconhecimento às barreiras impostas pelos governantes.

> O agir limitado da sociedade civil nos espaços dos Conselhos na direção do controle social, por um lado, decorre de uma multiplicidade de fatores presentes na estrutura fortemente hierarquizada do Estado; nas formas tradicionais dos governos que operam, em sua maioria, como autarquias impermeáveis às vozes da população pobre; na cultura da sociedade que naturaliza a delegação, quase incondicional, dos poderes aos governantes; na tradição das relações estruturadoras das práticas assistenciais ainda prisioneiras da caridade, do favor e da filantropia (CAMPOS, 2009, p. 23).

Paz (2009) corrobora tais assertivas apontando que a questão da representatividade, nos conselhos gestores, faz-se sob muitos limites, como: há um distanciamento dos representantes da sua base; as falas e posicionamentos não podem sofrer cerceamento da representação do poder público visto que "os conselhos de políticas públicas são espaços plurais, de disputa e negociação.

"A representação dos diferentes segmentos deve ter autonomia política para defender suas ideias e propostas" (PAZ, 2009, p. 27). Sendo uma representação de caráter sempre político, coloca-se em questão a legitimidade exercida pelo representante que, em muitos casos, se distancia da sua base limitando sua participação a uma atuação particularista, com defesa de interesses individuais.

Assim, em meio a esse paradoxo, observa-se que o conjunto de organizações coletivas que se dão na proposta de engendrar o controle social via representação constitui algo novo que, ao tempo em que revela a inovação intrínseca ao processo de gestão democrática, sublinha as fragilidades da legitimação por esta representação nos conselhos. Como apontado aqui pelos estudos em questão, trata-se de um caráter individualista que aponta para uma fragilização na relação entre os representados, o que pode ser visto como um elemento comprometedor da qualidade da representação, ou seja, da representatividade, mantendo os representados distantes do debate e da luta das classes subalternas e trabalhadoras frente ao projeto societário da classe hegemônica.

Conclusão

Os desafios postos à participação social e à representatividade nos conselhos gestores podem incidir em entraves quanto ao potencial dessas instân-

cias no processo de acompanhamento e de deliberação, assim como o grau de autonomia na formulação e fiscalização da Política de Assistência Social.

Transitar na análise do controle social no Brasil sob o olhar socio-histórico que institucionalizou os conselhos gestores de políticas públicas, em especial aquelas de recorte social, como a de Assistência Social, remete às dimensões contraditórias que norteiam as relações sociais estabelecidas na centralidade do sistema capitalista. As conquistas advindas da Constituição Federal de 1988, sob o crivo das relações democráticas, institucionalizaram as diretrizes descentralizadoras e participativas, atreladas, contudo, a um conjunto de limites postos à efetividade do exercício do controle social pelos conselhos.

Os desafios impostos ao controle democrático e à tomada de decisões substantivas estão no centro dos constrangimentos promovidos pelo neoliberalismo e a mundialização do capital. Territorialmente, no Brasil, viveu-se uma proliferação dos conselhos, contudo isso não significou uma redemocratização efetiva do Estado brasileiro, o que se deve admitir que esteja ainda em curso, confrontando-se com práticas antidemocráticas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Vale lembrar que o controle social, como uma possibilidade de gestão participativa, configura-se no âmbito do Estado democrático burguês. Um Estado não mais restrito, mas ampliado na perspectiva de uma esfera pública onde se estabelece uma disputa de projetos políticos distintos em que a sociedade civil imbuída do ideal de classe é desafiada, frente aos limites da sua representatividade, a lutar pela hegemonia. Os conselhos representam as possibilidades para essa gestão, pois se constituem em mecanismos legais, como aponta Campos (2009, p. 23): "A gestão participativa para ser bem sucedida precisa estruturar-se em bases institucionais robustas, que assegurem aos cidadãos instrumentos legais para exercerem soberania na relação com o governo".

O estudo aqui apresentado dá ciência de que uma sociedade democrática é aquela onde visões conflitantes têm a possibilidade de se expressarem e os espaços dos conselhos de Assistência Social representam essa possibilidade. Sublinha-se que os mecanismos de controle social significam, no rol das conquistas sociais, grandes avanços para a Política de Assistência Social. O SUAS representa o novo modelo de política de Assistência Social que reconhece os conselhos como espaços privilegiados onde se pode efeti-

var essa participação popular.

Oportunamente, este estudo, centrado numa análise crítica da realidade, diante da conjuntura que se apresenta, propõe-se ampliar o debate sobre as condições efetivas de participação da sociedade civil pelos segmentos de usuários. Compreende-se que o controle social no SUAS indica as possibilidades que a sociedade civil tem de influenciar na agenda do governo, como também a aproximação entre os atores numa interlocução que direcione ao aprimoramento dessa política pública que carrega os traços de uma cultura política baseada no clientelismo e no patrimonialismo.

Na perspectiva de compreensão da participação da sociedade civil nos espaços democráticos da realidade brasileira, são relevantes as questões acerca da atuação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Faz-se necessário, num contexto democrático, fortalecer os ânimos militantes em torno da questão da participação de novos atores sociais no cenário político, engendrando mobilizações em torno de respostas às demandas das políticas sociais por conta do agravamento das questões sociais.

Campos (2009, p. 20), contrapondo tal cultura da política de subordinação, concebe que, na "aposta participacionista, como fonte de poder e como autoridade, o povo organizado participa da gestão do bem público, influencia na escolha das ações prioritárias e fiscaliza o desenvolvimento destas e da utilização dos recursos por parte do governo".

REFERÊNCIAS

ALMEIDA Carla; TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores sob crivo da Politica: Balanços de. In: Sociedade Civil e Controle Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano 109, São Paulo: Editora Cortez, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**, LOAS. Lei nº. 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 2. ed. Brasília: MPAS/SEAS, 2001.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. (Coleção Saraiva de Legislação). 38. ed. São Paulo:

Saraiva, 2006a.
BRAVO, Maria Inês Souza. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). In: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 88, 2006, p. 75-100.

CAMPOS, EdvalBernadino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, a. XXVI, n. 88, São Paulo, 2006, p. 101-121.

_____. O protagonismo do usuário da Assistência Social na implementação e controle social do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos:** subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília: CNAS, MDS, 2009, p. 17-24.

CARVALHO, Janaína Lucélia O de.; **Controle Social no SUAS: um estudo sobre a participação dos usuários no conselho municipal de assistência social de Teresina/PI.** 2019. 176 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

CONCEIÇÃO, Débora Guimarães da. Cultura política e representação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social. In: NEVES, Ângela Vieira. **Democracia e participação social, desafios contemporâneos**. Campinas: Editora Papel Social, 2016, p. 125-142.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil**. In: Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

FERRAZ, Ana Targino Rodrigues. Cenários da Participação Política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, ano 88, São Paulo: Cortez, 2009.

FERRAZ, Ana Targina R.; RABELO, Desirée C.; HERKENHOFF, Maria Beatriz L. O debate sobre o controle social da política de Assistência Social. **Revista Temporalis**, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. a. 10. n. 19, jan./jul., 2010, Brasília: ABEPSS; Grafline, 2010.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolitica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da política de Assistência Social:** caminhos e descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

NEVES, Ângela Vieira. Os **Desafios da Representação da Sociedade Civil nos arranjos participativos: em xeque a questão do controle social.** In: **Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social** – Brasília: Editora Universidade de Brasília – 2012. p.109-122.
OLIVEIRA, F. A. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. In:
_____. **Os direitos do antivalor:** a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 19-48. (Coleção Zero à Esquerda).

OLIVEIRA, Virgílio Cezar da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os Conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. 2010. XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2008. **Anais**... Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A1529.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

PAZ, Rosângela D. O. Código de Ética: reafirmar a função pública de conselheiros e conselheiras. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 85, 2006, p. 117-123.

_____. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Texto**s: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. Brasília: CNAS, MDS, 2009, p. 25-30.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo:

Cortez, n. 85, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Salvador: UFBA, 2002.

O CONTROLE SOCIAL NO SUAS EM TEMPOS DE CONTRARREFORMA NEOLIBERAL: INFLEXÃO DO PROJETO DEMOCRÁTICO

Talita Kelly de Sousa Passos
Solange Maria Teixeira

Introdução

Em geral, falar de controle social como mecanismo de participação popular em tempos de neoliberalismo remete-nos à noção de cumprimento de atividades burocráticas para fins de procedimentos gerenciais de determinadas políticas públicas ou como uma utopia situada num horizonte distante de ser alcançado. O presente trabalho, de natureza qualitativa, produto de revisão bibliográfica, com escolha intencional de literatura de suporte, procurou analisar os desafios e potencialidades enfrentados por esse controle na atualidade sob a nova configuração do capital.

O artigo encontra-se sistematizado em três partes: na primeira, busca-se situar teoricamente o tipo de controle social analisado, pondo em relevo sua configuração e desenvolvimento no Brasil, bem como sua implementação sob a égide neoliberal. Para tanto, foi abordada a diferenciação das abordagens sobre sociedade civil gramsciana e liberal.

No segundo momento do texto, trata-se sobre a rarefação do controle social no Brasil, sobretudo com a propagação da ideologia conservadora e neoliberalismo. Objetiva-se ainda analisar a importância das interações socioestatais para a formatação de políticas públicas mais democráticas, no âmbito dos espaços de participação institucionalizados.

Por fim, na terceira parte, são analisados os limites e as potencialidades do controle social no Sistema Único de Assistência Social. Para fundamen-

tar teoricamente as seções apresentadas, utilizou-se como aporte teórico Neves (2014), Bravo e Correia (2012), Miguel (2016, 2017), Silva, Cançado e Santos, (2017); Dardot e Laval (2016), Abers e Von Bülow (2011), Paiva, Rocha e Carraro (2010).

Controle social: apontamentos sobre o constructo teórico utilizado e configuração no Brasil.

O termo controle social se vincula a uma variabilidade de conceitos e classificações e, dependendo da vertente teórica ao qual é aplicado, pode receber caracterizações distintas. Martins (1989 *apud* SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017) realiza uma análise da palavra e elucida que controle não pode ser confundido com opressão e que, diferentemente das democracias, as autocracias são incompatíveis com as instituições de controle. Para a existência de um equilíbrio nesse controle, deve existir um consenso com a liberdade.

A tese de Martins é que o controle social é permeado pela noção de circularidade, sendo esta utilizada para classificar as principais formas de controle existentes na vida social. Destarte, partindo da dicotomia Estado--sociedade, o autor estabelece quatro tipos de categorias: controle social exercido pela sociedade sobre si mesma, controle social exercido pela sociedade sobre o Estado, controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade e controle social exercido pelo Estado sobre si mesmo (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017). A origem de cada uma dessas classificações vem de teorias diversas, entretanto, a noção de controle social utilizada neste trabalho, alvo de nossa análise, se refere à segunda categoria: o controle exercido pela sociedade sobre o Estado.

Essa forma de controle foi sugerida inicialmente por Montesquieu por meio da teoria da separação de poderes, a qual tornaria possível maior controle sobre os governantes, com o intuito de evitar governos tiranos. Um dos mecanismos utilizados para tal fim é o sufrágio universal, em que por meio do voto os cidadãos podem escolher candidatos aptos segundo seus critérios. Existem ainda diversas formas de exercer esse controle, seja por meio da transparência da gestão pública, seja por meio das instituições características da vida republicana, criadas para permitir o controle do povo sobre o poder político. Apesar do leque de instituições disponíveis para a realização desta atividade, os mecanismos utilizados ainda são insuficientes

(SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017).

No Brasil, essa modalidade de controle despontou no colapso da ditadura militar (BRAVO, CORREIA, 2012; NEVES, 2014; SILVA, CANÇADO, SANTOS, 2017), em meio a uma conjuntura de mobilização política no período de redemocratização, oxigenada pelo debate sobre a participação social, reconfigurada em espaços institucionalizados. Os conselhos e conferências de políticas públicas e orçamento participativo são exemplos de experiências inovadoras, produtos dessa aquiescência política.

A ideia de controle social criada nos anos de 1980 inverte a lógica existente de controle exercido pelo Estado ditatorial autocrático para frear os movimentos sociais insurgentes contra o regime. Buscava-se a capacidade da sociedade civil controlar esse Estado numa perspectiva progressista para conter práticas autoritárias, clientelistas, populistas, entre outras. A participação da sociedade, neste contexto, ganha um papel relevante nas decisões públicas (NEVES, 2014).

Inobstante, Bravo e Correia (2012) põem em relevo a diferença entre a conjuntura em que esses mecanismos de controle foram propostos e o momento em que eles foram implementados. No primeiro, criou-se uma oposição entre Estado e sociedade civil, demonizando tudo que provinha do Estado e atribuindo valor positivo a tudo que tinha origem na sociedade civil. No segundo, a lógica em que essas instituições são desenvolvidas se direcionam em sentido antagônico à função primeira. Sob a prédica neoliberal, a sociedade civil é convocada a ser parceira do Estado, sobretudo na responsabilização da gestão das políticas sociais.

Dagnino (2004, p. 147; 159) descreve esse infortuito como confluência perversa, cuja estratégia do projeto neoliberal é utilizar os mesmos termos do projeto democratizante (como sociedade civil, participação, cidadania, etc.) com o objetivo de deslocar os significados para fins de despolitização da classe trabalhadora:

> Assim, o que essa "confluência perversa" determina é um obscuramento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa. [...] Todos esses deslocamentos parecem estar articulados por um eixo mais amplo, a cuja identificação mais precisa ainda pretendemos chegar, que propõe uma despolitização dessas três noções, referências centrais das lutas democratizantes, e, assim, uma redefinição das próprias noções de política e de democracia estabelecidas e conquistadas por essas lutas.

A lógica que os espaços de controle social assumiram a partir da década de 1990, assim como as organizações da sociedade civil, é o da parceria, de corresponsabilidade na prestação de serviços sociais de proteção e bem-estar social. Trata-se da desregulamentação do Estado, uma das estratégias para a saída da crise do capital que, em nome de uma suposta estabilidade monetária, difundem e implementam reformas para reduzir gastos públicos, transferindo as responsabilidades das políticas sociais públicas para o setor privado ou para a própria sociedade civil. Soma-se ainda a influência da herança do clientelismo e patrimonialismo presente na política brasileira, que contribuem para a não efetivação da perspectiva democrática para os quais foram criados (NEVES, 2014).

Ainda assim, é possível acreditar que essas instâncias sejam capazes de construir uma nova cultura política e se constituírem de fato como espaços de fiscalização, de decisão, de deliberação e participação na coisa pública, sendo espaço a ser ocupado pela classe trabalhadora e disputado com outros interesses da sociedade civil. Para tanto, como nos alerta Correia (2012), precisa-se identificar no debate atual do controle social sobre qual sociedade civil estamos nos referindo e a relação desta com o Estado, tendo em vista que a prevalente tem sido a sociedade civil de cunho liberal, que mascara as contradições e transforma os espaços de controle em espaços de consenso em relação à agenda da gestão.

Correia (2012) e Bravo e Correia (2012) pontuam nesse debate as diferenciações entre as abordagens liberal e a gramsciana de sociedade civil. Esta última a compreende como diversificada, plural e com articulação direta com as relações de produção e interesses de classes. Logo, nem todas as organizações são progressistas, defendem interesses cívicos, éticos da participação na vida pública.

Em consonância com a visão de Neves (2014, p. 238), não se espera com esse artigo apresentar uma visão ingênua ou messiânica dos espaços de controle social com a intenção de entendê-los como espaços de emancipação das classes sociais, mas que estes são importantes para a garantia de direitos, o que é de grande valia no atual cenário ditado sob o minueto neoliberal:

> [...] afirmar direitos torna-se uma das alternativas à ofensiva neoliberal nos quais esses espaços públicos participativos são importantes e fecundos para

> romper com a lógica do trato da coisa pública instrumentalizada pelo capital e pelo projeto neoliberal para fins privados, mercantis e basicamente antidemocráticos na construção de políticas públicas. No entanto, os desafios desses novos espaços públicos são muitos, principalmente, os conselhos que representam uma participação institucionalizada a partir dos anos 1990 no contexto do projeto neoliberal.

De acordo com Correia (2012), na perspectiva liberal a forma como a sociedade civil é estabelecida traz a ideia homogênea de cidadãos marcados por interesses universais que implicam práticas sociais que tendem superar os antagonismos de classes, com parcerias e negociações entre Estado e sociedade civil para resolver problemas universais com base em consensos interclasses. Sob essa ótica, é possível identificar uma dicotomia entre Estado e sociedade, sendo que o primeiro é apresentado isento em relação às classes, evidenciando na análise apenas o aspecto político e ocultando o econômico:

> O que caracteriza a concepção liberal é uma dicotomia entre Estado e sociedade civil que tem como eixo a mistificação da relação entre estrutura econômica e a superestrutura política, cortando os nexos estruturais que as interligam e atribuindo um véu ilusório de isenção classista ao Estado, colocando-o como árbitro imparcial da sociedade. A sociedade civil é tratada por um viés predominantemente político sem articulação alguma com a base econômica, constituindo-se em um espaço homogêneo sem contradição de classe. Os interesses que nela circundam apresentam-se como universais, abstraindo-lhes o caráter de classe (CORREIA, 2006 *apud* CORREIA, 2012, p.295).

Por sua vez, a concepção gramsciana de sociedade civil enriquece a teoria marxista do Estado a partir de uma "concepção dialética da realidade histórico-social, em cujo contexto Estado e sociedade civil são entendidos num nexo de unidade-distinção" (LIGUORI, 2007, p. 13 *apud* CORREIA, 2012, p.296). Essa concepção de Estado foi denominada por Gramsci de "Estado Integral", referindo-se à forma como ele é constituído, pela sociedade política e sociedade civil, que mantém a hegemonia de uma classe sobre outra. Ao mesmo tempo em que estrutura e superestrutura estão unidas na realidade, elas também são autônomas entre si (LIGUORI, 2000 *apud* CORREIA, 2012), ou seja, para Gramsci não seria possível separar economia, sociedade, Estado, cultura, como a visão liberal nos propõe.

A perspectiva de harmonia social retira o potencial progressista e contestatório de parte de certas organizações da sociedade civil, especialmente as que defendem os interesses dos usuários da política, as homogeneízam, desclassicizam e desistorizam essas organizações e a realidade. Assim, é necessário desmistificá-la, situando-a no contexto classista, contraditório e conflitante. A partir dessa contextualização e superação das aparências, ela então se apresentará como espaço de lutas, de antagonismos, de diferenças, de interesses divergentes presentes na esfera pública, como destaca Dias (1996, p. 115 *apud* CORREIA, 2012, p. 297):

> A sociedade civil desmistificada se revela espaço de luta e não mais cenário de pactos sociais. Ela se apresenta agora no pleno das suas contradições. Não cabe mais a ilusão de que é necessariamente progressista [...] também não se está autorizado a falar em debilidade da sociedade civil. Débeis, erráticos e fragmentados são os instrumentos de intervenção classista das classes subalternas nela.

A partir da compreensão desses diferentes conceitos e perspectivas sobre sociedade civil é que se pode apreender os desafios e limites que perpassam as práticas dos espaços de controle social, que no cenário de retração e desmonte dos direitos e políticas sociais, ao invés de serem instâncias combativas, acabam legitimando as estratégias de cunho neoliberal, como já nos evidenciam Correia (2012) e Bravo e Correia (2012).

Rarefação do controle social no brasil: subversão da democracia e apontamentos sobre a importância das interações socioestatais

Nos últimos anos, a sociedade brasileira vem adotando de forma pujante as estratégias neoliberais. Conforme já ressaltam Dardot e Laval (2016), a democracia é incompatível com o neoliberalismo ou, pelo menos, se torna incompatível e se apresenta como obstáculo aos objetivos de acumulação do capital. E diferentemente do que pensavam os economistas clássicos, o mercado não se apresenta como um dado natural, mas como uma ordem construída que requer a intervenção constante do Estado para fins de acumulação e legitimação das estratégias do capital.

A racionalidade neoliberal supera o aspecto econômico, não sendo apenas uma política econômica ou ideologia; ela se infiltra em todos os

âmbitos da vida social. Na contemporaneidade, o neoliberalismo assume dimensões totalitárias, autoritárias e antidemocráticas, impulsionado por forças da extrema direita. As reformas em curso, em nome da austeridade fiscal e da redução do gasto público reduzem os espaços de deliberação nas políticas sociais, desmantela-os, tornando-os assimétricos na sua formatação e representação, favorecendo o governo. Retiram as conferências da agenda pública, dentre outras medidas autoritárias.

Segundo Dardot e Laval (2016), a única coisa que se universaliza na nova ordem é a lei da concorrência, a competição, a meritocracia. A ideia de empresa adentra o campo social, onde os indivíduos são autorresponsabilizados pelo sucesso ou fracasso, atribuído à capacidade (ou ausência dela) de gerirem os riscos sociais e pessoais. Essa racionalidade, que denominamos de uma renovação da superestrutura (político, jurídica e ideológica) para dar garantias e legitimidade ao novo modelo de acumulação flexível e financeirizado, em tempos de avanço do neoconservadorismo da extrema direita, é totalitário, com aproximações fascistas, mas não como os antigos totalitarismos centrados no Estado.

A face atual do fascismo se centra na sociedade (do capital), em que a sua lógica de gestão empresarial é o espelho para o Estado. Nessa lógica, as dimensões de negociação com a sociedade civil, divisão de poderes, de discussão e acordos pactuados com essa sociedade, com o legislativo e judiciário, com os entes estaduais e municipais dão lugar à gestão da eficiência, da eficácia e da efetividade, especialmente administrando com menores custos, ainda que os resultados promovam desigualdades sociais ao invés de diminuí-las.

O neoconservadorismo ascende de forma intensa nos últimos anos e demonstra-se perfeitamente conciliável com a racionalidade neoliberal de desconfiança com a democracia, governança pela elite e de defesa das "liberdades" do mercado. Dentre o mote de princípios defendidos encontra-se a valorização da ordem e a utilização da militarização contra o caos dos interesses individuais, bem como a restauração de um sentido de propósito moral para a estabilidade do campo político (HARVEY, 2014).

As práticas antidemocráticas também se alastram no Brasil, ameaçando o Estado democrático de direitos. Sales (1994), Neves (2016) e Abreu (2019) destacam que o ataque à democracia não ocorre apenas pelo reforço do mercado, mas pelo reforço do favor da cultura política, na qual direitos

são travestidos em favores ao longo da formação social brasileira. Os últimos governos reforçam essa perspectiva, que parecia ter sido superada após a redemocratização brasileira.

No país, fica cada vez mais evidente a desatenção ou desprezo dos governantes pelas instâncias de participação e controle social, sobretudo no campo da Assistência Social, cujas deliberações não são atendidas ou acatadas pelos gestores responsáveis. Historicamente, essa política social sempre foi marcada pela filantropia, clientelismo, primeiro-damismo e tantas outras práticas conservadoras, que prejudicam a sua efetivação enquanto política pública, mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a reconhece como política pública de Seguridade Social ao lado da Previdência Social e Saúde. Conforme evidencia Neves (2014), a Política de Assistência Social apresenta raízes históricas no favor e caridade e sempre foi pensada como um campo residual, de tutela aos usuários e como política *Ad Hoc*.

Um exemplo dessa dissensão em nível nacional na atualidade se tratou da primeira proposta do Eixo 3 – Acesso às seguranças socioassistenciais e à articulação entre serviços, benefícios e transferências de renda como garantias de direitos socioassistenciais, da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período de 05 a 08 de dezembro de 2017, com o tema "Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS", que exigia a desvinculação imediata do Programa Criança Feliz do órgão gestor federal da Política de Assistência Social, com a devolução integral dos recursos orçados para o fundo nacional de Assistência Social. No ano seguinte à publicação das propostas do evento, o programa foi implementado de forma infrene e impetuosa na Política de Assistência Social, tornando irrelevante a decisão do espaço de controle social.

Entre as principais motivações para os diversos segmentos que compunham o evento, vinculados à área, se referia ao fato de o programa fortalecer o conservadorismo na gestão da política citada, por meio da negação do direito social e seu deslocamento para a filantropia, voluntariado e à solidariedade indiferenciada. Soma-se a ainda a desprofissionalização das políticas sociais e a condição subalterna da mulher em uma sociedade patriarcal, considerando que reforça a lógica da mulher ter responsabilidade pelas características e instinto feminino no cuidado do lar, da família e em especial das crianças. Todos esses fatores desmontam o Sistema Único de

Assistência Social (SUAS), como explica nota do Conselho Federal de Serviço Social (2016).

Na contemporaneidade, a democracia sofre forte desprestígio e reduzem-se os espaços de participação social. No Brasil, o próprio *impeachment* da presidente eleita pelo voto popular é considerado por muitos intelectuais um golpe, tendo em vista que o sufrágio universal não foi garantido, demonstrando que a democracia eleitoral passava à condição de uma ordem manipulada por grupos poderosos. Conforme evidencia Miguel (2016, p. 7), o país parece sofrer um processo de *desdemocratização*:

> O governo que emergiu do golpe dedicou-se a implementar, em ritmo acelerado, políticas de restrição de direitos, recusando qualquer debate público sobre elas e desprezando a evidente satisfação da maioria da população. Se a democracia é entendida como tendo o objetivo de ampliar a capacidade de influência popular sobre as decisões públicas, então o processo em curso no Brasil pode ser definido como desdemocratização.

No atual governo Bolsonaro esse processo de rarefação do controle social ganha vigor, em apenas 4 meses de mandado, ratificando a postura centralizadora e autoritária do presidente desde o processo de candidatura. O decreto 9.759/2019 explicitou o entendimento que o atual governo possui sobre participação social já que extinguia e estabelecia diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. O documento abrangia os colegiados instituídos por Decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõe; em ato normativo inferior a decreto; e ato de outro colegiado (BRASIL, 2019).

Em notícia publicada no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), constatou-se que a medida impactaria, especialmente, conselhos criados durante a gestão do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que faziam parte do Plano Nacional de Participação Social. O caráter principal desses colegiados estava na função consultiva de aproximação entre sociedade civil e governo na gestão das diversas políticas sociais setoriais (IPEA, 2019). Diante dessa medida, com óbices à participação social e ao controle social, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu anular, provisoriamente, até ser discutido novamente pelo plenário da Corte, parte do decreto, possibilitando que os colegiados que não foram criados por lei,

mas por medida administrativa, ainda pudessem ser extintos.

Apesar disso, o governo modificou a composição de vários conselhos, entre eles destaca-se aqui o Conselhos Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA) e o Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Idosa (CNDI), dentre outros, reduzindo a participação da sociedade civil, considerada progressista e crítica demais.

Os últimos acontecimentos no país reforçam e demonstram que a concepção discriminatória de negação da participação social, pertencente às elites dominantes, oportunistas de privilégios no aparelho estatal, ainda se mantém forte e presente. Essa mesma concepção, seja produto dos interesses do capital, seja produto da formação sócio-histórica, é reproduzida pelas classes subalternas, que cada vez mais se abstêm do direito à participação.

Devido à experiência de cooptação de militantes, perdeu-se a credibilidade, primeiramente, nos partidos e sindicatos. Com a criação dos espaços institucionalizados de participação, novas expectativas são produzidas esperando-se grandes mudanças sociais. Diante das limitações dessas instâncias, mais uma vez perdeu-se a confiança na representação dessa participação. Hoje, perdeu-se a crença em tudo que envolva transformação da sociedade, nas utopias, até mesmo nos próprios movimentos sociais.

Inúmeros ativistas preferem denominar suas ações organizadas como coletivos porque não se visualizam na lógica de ações verticalizadas ou rígidas dos movimentos. Ou se ainda resistem e se definem enquanto movimento social, o objetivo maior não é a transformação social, mas vitórias pontuais, fragmentadas, para grupos específicos. A prédica neoliberal parece minar toda e qualquer forma de resistência e de mudança na ordem social.

Entretanto, este artigo incorre, assim como os autores já elencados ao longo dessa discussão, no potencial progressista da sociedade civil, quando movida pelos interesses populares, da classe trabalhadora. São nesses espaços de controle social e de participação que as negociações se tornam imprescindíveis para as conquistas ou defesa dos diretos da classe trabalhadora, para controlar e decidir sobre as políticas sociais, resistir ao desmonte e uso clientelista e personalizado do espaço público. Utilizando a literatura sobre a interação dos movimentos sociais/sociedade e Estado, procuramos fundamentar a nossa argumentação. Ressalta-se que partimos da premissa que, assim como as políticas sociais são contraditórias, esses espaços de controle social também possuem diferentes interesses envolvidos e podem

substanciar ideologias diversas.

Deve-se ressaltar, como destaca Silva (2013, p.197), que "é preciso negar, ao mesmo tempo, o etapismo, ou seja, a crença de que a emancipação humana derivará do adensamento da emancipação política [...]", esta última relacionada aos direitos sociais, socialização da política, democratização da sociedade, às políticas públicas e ao controle popular da coisa pública, dentre outras, importante para atender demandas da população e movimentos de lutas, mas limitados para as lutas por emancipação humana. O que não significa desconsiderá-los. Como destaca o autor, é preciso também "enfrentar o imobilismo que despreza os espaços a serem ocupados e tensionados inclusive pelos profissionais" (p.197).

Autores como Lavalle e Szwako (2015) e Abers e Von Bülow (2011) defendem que existe uma codeterminação na constituição entre a sociedade civil e o Estado, que se influenciam e interagem simultaneamente, interferindo, inclusive, na estrutura e organização dos movimentos, bem como no desenho assumido pelas políticas públicas. Para Abers e Von Bülow (2011), os movimentos sociais procuravam transformar comportamentos sociais como também influenciar políticas públicas. Destarte, se mobilizavam em prol de transformações nos processos de tomada de decisão estatal, por meio das exigências de inclusão da sociedade civil em novos espaços participativos.

A própria política nacional de Assistência Social é fruto dessa interação socioestatal. Os resultados obtidos por estudo realizado por Gutierres (2018) identificaram aspectos de mútua constituição entre movimento e políticas públicas no processo de construção da política nacional de Assistência Social. Por meio da análise de trajetórias profissionais de ativistas, a pesquisadora notou que o movimento em prol da Assistência Social se constituiu ao mesmo tempo em que a política foi se construindo, ao observar os nexos entre a atuação das ativistas na construção da Política de Assistência Social e a formação do movimento. Apesar dos desafios atuais, a história mostra que é possível reverter à barbárie em curso.

O Controle Social no SUAS: limites e potencialidades

A participação dos usuários na formulação, gestão e controle social da Política de Assistência Social se realizou de forma tímida na afirmação dessa área enquanto integrante do tripé da Seguridade Social, o que reproduz a herança tuteladora e clientelística desse campo, tendo em vista

que os obstáculos encontrados são produtos da cultura política autoritária e impopular vivenciada ao longo da história de construção dessa política (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010). No Estado brasileiro, práticas antidemocráticas sempre estiveram presentes, ainda que de forma mascarada em determinados contextos, o que reforça a dificuldade de os governos entenderem a importância do desenvolvimento de uma cultura pública de direitos a partir da transparência e da partilha do poder de decisão com a sociedade civil (NEVES, 2014).

Apesar da CF 1988 tornar obrigatório o controle e a participação social nas políticas públicas, esta realidade pouco se concretiza. Um dos fatores se refere à atual conjuntura econômico-social que torna mais difícil a reprodução material de grande parte da população, o que dificulta a participação dos usuários, já que ocupam seu cotidiano tentando garantir a reprodução material e social de suas famílias e acabam por se resignar diante das desigualdades e injustiças. Perde-se o poder de mobilização e expectativas para a participação (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010).

A Assistência Social tem sido construída a partir da compreensão e institucionalização de um Sistema Descentralizado e Participativo, formado pelos conselhos de direitos, as comissões intergestoras bipartite (CIB) e tripartite (CIT), as conferências, os fóruns, dentre outros. Os espaços dos conselhos ganharam destaque pela importância na implementação do sistema citado, entretanto, a forma como a participação se realiza deve ser alvo de questionamentos.

Abreu (2019, p. 11) evidencia resultados de pesquisas no âmbito nacional e a experiência local do estado do Maranhão que evidenciam a forma autoritária como as questões são tratadas nos conselhos, cujas deliberações acabam sendo impostas pela esfera governamental. É comum, nessas instâncias, a "retenção das informações na burocracia estatal e a ausência de transparência quanto aos gastos públicos e processos de gerenciamento da política de assistência".

Qualquer dissenso é visto como oposição ao governo e deve ser sujeita a medidas punitivas, como exoneração de conselheiro ou perda de função gratificada, quando este pertence ao poder público; ou perseguição política quando se trata de representante de sociedade civil.

A paridade da representação não significa paridade de poder e reforça ainda a polaridade entre Estado e sociedade, o que oculta o confronto entre

projetos sociais nessas instâncias e reproduz as atuais relações entre capital e trabalho, sobre colaboração de classes em que a parceria e as soluções negociadas são a base da "nova" relação (*IBID*, 2019).

Acresce-se a isso o que Almeida e Tatagiba (2012, p.71-72) alertam sobre as práticas cotidianas dessas estruturas, que se tornaram rotina burocrática da gestão e perderam a centralidade ao exercício da política:

> É preciso restituir o lugar desse tipo de ação na agenda dos conselhos para que eles possam funcionar como instâncias de democratização da gestão pública, e não restritamente como espaço de disputa entre interesses corporativos das comunidades de política, o que hoje parece ser a regra.

Gohn (2011), em consonância com o pensamento dos autores anteriores, defende que é importante que algumas questões sejam revistas para reverter tais limitações, como: a representatividade qualitativa dos diversos segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; a paridade entre as instituições que o compõe, entendida não apenas como quantidade, mas de igualdade de acesso à informação, disponibilidade de tempo e recursos financeiros (normalmente os representantes do governo o fazem/possuem com mais facilidade); o problema da capacitação dos conselheiros, em especial, os da sociedade civil; o acesso e transparência das informações; a fiscalização e controle sobre as próprias ações dos conselheiros e a autonomia dos conselheiros, no que se refere à aplicabilidade de suas decisões pelo Executivo.

Apesar de ser local de interesses contraditórios e apresentar inúmeros desafios, o controle social na perspectiva das classes subalternas dentro dos conselhos obteve avanços significativos dentro da Política de Assistência Social. Exemplo disso foi o fim da prática cartorial de expedição de certificados de isenção fiscal para instituições privadas componentes da rede de Assistência Social pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Essa atividade demandava muito tempo e retirava a função primordial para a qual o conselho teria sido criado (NEVES, 2014).

Alvritzer (2009) destaca também que alguns indicadores demonstram a tendência democratizadora da ação dos conselhos nos lugares onde estes são mais atuantes. No campo da Assistência Social, observaram-se evidências de organização mais eficiente das políticas públicas. Houve uma tendência mais racional de distribuição de recursos federais na área, a partir

de resolução do CNAS, que redistribui os recursos das emendas parlamentares a partir de critérios técnicos.

Miguel (2017, p.98) corrobora que a abertura de espaços à participação política dentro do Estado é de fundamental importância para os grupos dominados por quatro motivos: primeiro, é condição para a classe subalterna se fazer ser ouvida; segundo, nesses espaços há o desenvolvimento das capacidades de atividade política e tomada de decisões em sua vida cotidiana, "incentivando o raciocínio crítico, a capacidade de negociação, as habilidades retóricas e a obtenção de informações ampliadas sobre o mundo social"; terceiro, nesses espaços os grupos em posição subalterna tendem encontrar brechas para que suas vozes sejam ouvidas, entre si e também por quem exerce o poder; e quarto, considerando que toda representação política é imperfeita pelo simples fato de a diferenciação funcional distanciar líder e seus representados, "o ruído que a representação política impõe à expressão de seus interesses costuma ser mais significativo. Também por isso, a possibilidade de participação política direta ganha maior importância" (*IBID*, p. 99).

Recorrendo a essas possibilidades, é valido pôr em relevo o que Bravo e Correia (2012, p.137) destacam sobre a correlação de forças existentes nessas instâncias, produto da correlação de forças existente no conjunto da sociedade civil. Para a mudança da consternada realidade é necessário que os segmentos que compõe as classes dominadas e subalternas se articulem em torno de um projeto comum para a sociedade a partir da "construção de uma vontade coletiva obtendo desta forma um posicionamento em bloco mais efetivo dentro dos mesmos, ampliando seu poder de intervenção".

A efetivação do controle social das classes subalternas ao qual as autoras se referem extrapola esses espaços institucionalizados e deve se direcionar no sentido de articular as forças políticas das classes subalternas para a construção desse projeto para a sociedade, com a finalidade de romper a sociabilidade do capital. De acordo com as autoras, "é necessário combater o determinismo econômico mecanicista e ter uma posição ativa" (*IBID*, p.147), o que se chama de luta por emancipação humana.

Considerações finais

A nova ordem mundial lastreada pelas contrarreformas neoliberais, que atingem de forma incisiva as políticas sociais, tendem a alavancar e

propagar pensamentos de ordem conservadora e antidemocrática, compatíveis com a nova ortodoxia do capital. Nesse ínterim, a participação e controle social, além de sofrerem rarefação, são metamorfoseados e minimizados à perspectiva de colaboração com o projeto capitalista em construção.

Neste trabalho, optou-se pelo conceito de controle social sob a ótica de controle da sociedade civil sobre o Estado, que apresenta inúmeros limites na atual configuração do capital, sobretudo no campo da Assistência Social, que retrocede à percepção de benesse e ações adjutórias. Para tanto, partiu-se da apreensão de sociedade civil na perspectiva gramsciana para fins de compreensão dos desafios enfrentados e para emersão de potencialidades.

No período do neodesenvolvimentismo dos governos de esquerda no Brasil, a Política de Assistência Social avançou normativamente e no lastro da oferta de serviços socioassistenciais. As normatizações garantiram os dispositivos constitucionais da participação popular e eles foram exigidos como condição para os repasses do cofinaciamento federal, avançando, posteriormente, para a instância governamental (união, estado e município) garantir as condições de funcionamento dos conselhos, com recursos materiais, financeiros e humanos e estabelecendo de forma explícita suas atribuições.

A atual conjuntura, de avanço do neoliberalismo totalitário de extrema direita buscado esvaziar essas instâncias, especialmente aquelas que não estavam previstas constitucionalmente e em leis orgânicas. Entretanto, todos sofrem com os retrocessos das medidas de austeridade e de redução do gasto público e das tentativas de desmobilizar a sociedade civil de caráter mais crítico e de interesse dos trabalhadores.

Inobstante, a partir das experiências exitosas dessa área, resultantes da ação política e organizada da sociedade civil, constatou-se a importância das interações socioestatais para o desenho e implementação mais democrática das políticas sociais, especialmente, a Política de Assistência Social. Infere-se que a superação dos obstáculos levantados encontram-se no potencial de transformação societária da classe subalterna, que extrapola os espaços institucionalizados de participação, com vistas à superação da ordem capitalista.

Referências

ABERS, R.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática:

como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, dez. 2011.

ABREU, Marina Maciel. O controle social e a mediação da Política de Assistência Social na sociedade brasileira na atualidade – indicações para o debate. **Revista de Políticas Públicas** – online. v. 23, n. 2, 2019.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 21, de 18 de dezembro de 2017. **Deliberações da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/CNAS%202017%20-%20021%20-%2018.12.2017B.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.

_____. Decreto 9759, de 11 de abril de 2019. **Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em 26 jan. 2020.

BRAVO, Maria Inês Sousa; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo. n. 9. p. 126-150. jan/mar. 2012.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Primeiro-damismo, voluntariado e a felicidade da burguesia brasileira**. 2016. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1301>. Acesso em: 26 jan. 2020.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Sociedade Civil e controle social: desafios para o serviço social. BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Sousa Bravo (Orgs.). **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos**: desafios atuais. São Paulo: Cortez, 2012.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participa-

ção: os dilemas da confluência perversa. **Rev. Política e Sociedade**. n. 5. out. 2004.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GUTIERRES, K. A. Estudo de Trajetórias e Interações Socioestatais: Mútua Constituição Entre Movimento Social e a Política Pública de Assistência Social. **Lua Nova**, São Paulo, n. 105, p. 81-114, 2018.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IPEA. **Decreto de governo extingue conselhos sociais**. 12/04/2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1817-decreto-governo-conselhos>. Acesso em 26 jan. 2020.

LAVALLE, A.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, p. 157-187, 2015.

MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e Resistência:** desafios para uma política emancipatória. São Paulo: Boitempo, 2018.

_____. Resgatar a Participação: Democracia Participativa e Representação Política no Debate Contemporâneo. **Rev. Lua Nova**: São Paulo, 2017. p. 83-118.

NEVES, Ângela Vieira. Cultura Política e Assistência Social: o desafio do controle democrático. SANTOS PAULA, Renato Francisco dos. **O Sistema Único de Assistência Social no contexto da gestão pública brasileira:** desenvolvimento e "questão social". São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e Assistência Social: contraditória dimensão de um especial direito. **Rev. Katálysis**. Florianópolis, v. 13, n.12, p. 250-259, jul./dez., 2010.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 25, 1994.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Airton Cardoso; SANTOS, Jeany Castro. Compreensões acerca do conceito de Controle social. **Rev. Desenvolvimento em questão**. Editora Unijuí. Ano 15. n. 41. Out/dez. 2017.

SILVA, Fernando Siqueira da. **Serviço Social**: resistência e emancipação? São Paulo: Cortez, 2013.

ACESSO A JUSTIÇA E DIREITOS: OS DILEMAS DAS REQUISIÇÕES DAS DEMANDAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA PARA O SUAS

Jackeline da Silva Moura
Maria D'Alva Macedo Ferreira

Introdução

Discussões recentes sobre o avanço do Poder Judiciário na vida social colocam em questão a capacidade ou omissão do Estado frente às políticas públicas na contemporaneidade. Aliado a esse contexto, as modificações da atuação deste poder frente à esfera social, funcionando como instrumento de legitimador de suas demandas, expõem as contradições inerentes ao processo democrático brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu às instituições judiciais funções essenciais para a garantia da cidadania e legitimidade do Estado Democrático de Direito, outorgando-lhes o papel fundamental no acesso à justiça por parte daqueles que tiveram seus direitos negados. Todavia, não houve um processo de estruturação de seu funcionamento, equipes ou mesmo expansão de suas atividades em todos os municípios brasileiros.

Quando falamos em justiça, o processo é elemento basilar, a via pela qual juízes e promotores tomam decisões, baseados em provas, produzidas, em grande parte, por peritos técnicos especializados em uma determinada área de conhecimento. Diante dessa conjuntura, a atuação de assistentes sociais e psicólogos, em sua maioria, revela-se como fundamental, a partir da produção de estudos, laudos e pareceres. Legislações infraconstitucionais expõem, em seu corpo legal, a previsão de equipes multiprofissionais que auxiliem os magistrados em seus vereditos.

Todavia, a realidade encontrada na maior parte das instituições judiciárias é a precarização ou inexistência de equipes, tendo que recorrer, quando há a necessidade da prova produzida pelo perito, a contratações de profissionais via editais especializados, ou pela intimação de profissionais da rede pública municipal, em especial, aos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Assim sendo, o presente artigo tem como objetivo apresentar o desafio enfrentado pelos profissionais do SUAS diante das requisições do Sistema de Justiça quando da necessidade de provas elaboradas por peritos. Em um primeiro momento, discute-se a importância do acesso à justiça e à contraditoriedade da efetivação de direitos em um contexto neoliberal. Na segunda parte do texto, refletimos sobre os documentos, os posicionamentos da própria legislação e os rebatimentos para os trabalhadores que atuam na Política de Assistência Social.

Acesso à justiça, sistema de justiça e os peritos especializados

As condições de acesso à justiça pela população e sua prestação por parte do Estado variaram historicamente. Nos séculos XVIII e XIX, os ritos procedimentais refletiam a filosofia individualista dos direitos, a partir do direito formal do indivíduo de contestar uma ação na justiça. Os custos onerosos do processo só podiam ser pagos por aqueles que de fato possuíssem recursos financeiros para arcar com os gastos que envolviam o processo, tratando-se de uma escolha individual feita pelos indivíduos na busca pelo direito.

A partir do desenvolvimento do *Welfare State* nos países de capitalismo central, a pauta do acesso à justiça adquire centralidade, principalmente pelas discussões relativas aos direitos humanos. O individualismo do direito foi substituído pelo seu caráter coletivo estabelecido a partir das relações sociais, assegurando direitos e deveres sociais através de uma ação positiva dos governos (CAPELLETTI; GARTH, 1998).

O acesso à justiça é reconhecidamente um instituto basilar na defesa dos direitos humanos, sendo considerado seu meio mais elementar. Em estreita conexão com a efetivação da cidadania, compreende a adoção de um sistema igualitário que assegure direitos para todos, através dos mecanismos processuais e extraprocessuais dispostos no ordenamento jurídico do Estado.

De acordo com Santos (2010), o acesso à justiça é um importante instrumento de equacionamento entre o processo civil e a justiça social, de um lado e a igualdade jurídico-formal e a desigualdade socioeconômica, por outro. Trata-se da possibilidade do ingresso de demandas dos cidadãos no Poder Judiciário por meio de condições facilitadoras de acesso à justiça como uma dimensão essencial na coletividade ao garantir justiça social àqueles que procuram as instituições judiciais na busca pelos seus direitos.

No epicentro desse acesso, juízes e tribunais assumem papel preponderante, demonstrando também as características conflitantes e ambíguas assumidas por estas figuras historicamente. Diante dos desafios de acessibilidade aos direitos e sua garantia por parte do executivo, juízes e tribunais assumem relação tensional com os demais poderes estatais pelo papel que lhes fora outorgado. As diferentes possibilidades de acessar a justiça cumpre papel fundamental no ordenamento democrático, pois se constitui em instância de reivindicação de direitos para grupos ou classes sociais oprimidas que lutam constantemente com a expropriação de direitos e exclusão social.

De acordo com Motta (2009 *apud* SERRA, 2011, p. 136), "o fenômeno jurídico é próprio ao sistema democrático, já que seria mais difícil a presença da mesma num sistema autoritário totalitário". Assim, para manutenção das estruturas democráticas, a ampliação das funcionalidades das instituições judiciais é essencial como instância catalisadora das diferentes demandas da sociedade, pressionando o sistema político frente a reinvindicações dos cidadãos via Sistema de Justiça.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou o Estado Democrático de Direito, afirmando

> [...] a cidadania como princípio fundamental do ordenamento constitucional jurídico brasileiro e o acesso à justiça como garantia constitucional dos direitos fundamentais indispensável à pessoa humana a serem perseguidos e efetivados pelo Estado Democrático de Direito, em prol da realização dos objetivos fundamentais da República Federativa, quais sejam, de uma sociedade livre, justa e solidária, entre outros (SILVA, 2004, p. 74).

A experiência histórica brasileira revela mudanças no que se refere ao papel assumido não apenas pelo Judiciário, mas pelas demais instituições componentes do Sistema de Justiça. O texto constitucional democratizou o

acesso a direitos sociais, incumbindo ao Estado a garantia dos mesmos e a própria Constituição estabeleceu mecanismos pelos quais estes podem ser exigíveis e reclamáveis ao Estado, conforme os exemplos citados abaixo:

> 1) A assistência judiciária integral aos necessitados (art. 5º, LXXIV);
> 2) A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes, para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro (art. 98);
> 3) Elevação da Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados (art.134);
> 4) Reestruturação do papel do Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe: atribuições para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e difusos (arts.127 e 129) (MOTTA, 2007, p. 08).

No Brasil, conforme pontua Serra (2011), o processo de expansão do Poder Judiciário e das instituições do Sistema de Justiça não ocorreu da mesma forma que nos demais países da democracia ocidental, por dois motivos principais: a) inicialmente pela linha temporal, pois a experiência brasileira só registra esse fenômeno a partir dos anos 1990, diferentemente de outros países desenvolvidos e b) a ausência de um Estado de Bem-Estar Social com contornos bem delineados, restringindo-se a algumas políticas estruturantes no terreno da Seguridade Social.

A ampliação dos direitos sociais a partir do texto constitucional favoreceu a sustentação de um Estado de Direito, com pequenos, mas significativos avanços para as classes marginalizadas. Novos canais de legitimação são utilizados por estas camadas, incorporando suas demandas a partir de uma perspectiva legal (SERRA, 2011).

Na compreensão do autor, o Sistema de Justiça aparece como um canal legitimador, ou ainda espaço de realização da política, o que demonstra a precariedade e a fragilidade do Estado enquanto instância legitimadora de direitos. Desse modo, essas instituições emergem

> O Judiciário como *lugar de fazer política*. [...] o Judiciário produza efeitos na sociedade e que o próprio discurso jurídico, em última instância, é também um discurso político, estamos plenamente de acordo; todavia, o lugar de *fazer política* deve ser na própria dinâmica das lutas sociais, dinâmica esta que atravessa toda e qualquer formação social (SERRA, 2011, p. 139).

Como pensar acesso à justiça, instituições judiciais e direitos diante do aprofundamento neoliberal? As transformações em curso no capitalismo desde os anos 1970, com significativos impactos no mundo do trabalho, envolvem todo conjunto societário na tentativa de restaurar o capital. O neoliberalismo assume um tríplice dimensão com contornos bem delineados: *flexibilização, desregulamentação e privatização*, em que esta última entregou à iniciativa privada parcelas significativas dos bens públicos (NETTO, 2012).

De acordo com Dardot e Laval (2016), o neoliberalismo provocou mudanças na ação pública, transformando o Estado em uma instituição regida por regras, eficiência, eficácia, semelhante ao modelo adotado na esfera privada. As mudanças na esfera estatal ocorrem de duas maneiras: *por fora*, a partir das privatizações, implementando um modelo de Estado avaliador e regulador; e *por dentro*, instituindo novos modelos de relação entre governo e sujeitos sociais.

Ao reorganizar-se, o Estado assume uma nova prática governamental, cujas implicações residem justamente na redução da ação pública, implicando os fundamentos democráticos através da retração de políticas públicas e sua expropriação através de sua passagem para a iniciativa privada, atingindo de forma sistemática os direitos sociais relacionados ao reconhecimento da cidadania (DARDOT; LAVAL, 2016).

Frente a essa conjuntura, o aumento das desigualdades atinge, sobretudo, a população mais pobre, refletindo na injustiça social. Consequentemente, esses indivíduos podem, de maneira individual e/ou coletiva, acessar o judiciário como espaço de disputa por seus direitos. Trata-se do despertar de uma "nova consciência de direitos e a sua complexidade que torna o atual momento sociojurídico tão estimulante quanto exigente" (SANTOS, 2016, p. 09).

A disputa e a resolução de conflitos sociais mudam de esfera: o âmbito estatal é desqualificado e o volume de demandas que não são atendidas por intermédio das políticas públicas, recorrem à justiça como único meio de efetivação do direito (SONDA; PONCHECK, 2013). Despolitiza-se o conte-

údo da "questão social", transferindo para as instituições do Sistema de Justiça a responsabilidade de impor a efetivação de direitos por parte do Estado.

Diante do conflito e da demanda ingressante no âmbito da justiça – via processo –, os magistrados precisarão tomar decisões e oferecer respostas. Por processo entende-se "conjunto de peças que documentam o exercício da atividade jurisdicional em um caso concreto, isto é, o conjunto dos documentos, denominados usualmente de provas, que constituem os autos processuais" (FÁVERO, 2009, p. 03).

No processo em curso, o magistrado utiliza-se de *provas* com a finalidade de proferir uma decisão mais alinhada com a realidade, podendo obtê-las por fontes diferenciadas. As provas consistem em:

> [...] documentos que as pessoas envolvidas juntam ao processo (prova documental), diretamente ou por meio de advogado – a depender da instância onde tramita a ação; testemunhos recolhidos, via de regra, por determinação judicial, podendo acontecer em audiência ou em outros locais, se necessário (prova testemunhal), ou por meio de perícia (prova pericial), que é produzida por *profissional detentor de conhecimentos especializados* de uma determinada área do saber, os quais possibilitam elementos de informação e de explicação da situação, de maneira a subsidiar o magistrado na tomada de uma decisão e/ou no proferimento de uma sentença (FÁVERO, 2009, p. 3, grifos nossos).

No âmbito da justiça, a maioria dos casos referentes a crianças, adolescentes, idosos, mulheres e área criminal, requerem documentos elaborados por assistentes sociais e psicólogos[1]. As informações necessárias para a elaboração de instrumentos técnicos, tais como: estudos, laudos, pareceres estão postos na realidade social dos sujeitos, em estreita consonância com as condições econômicas, políticas e culturais construídas pelos indivíduos em suas relações sociais (FÁVERO, 2009).

Algumas legislações infraconstitucionais, a exemplo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Nº 8069/1990[2]e a Lei Maria da Penha[3] (Lei Nº 11.340/ 2006) preveem, no próprio corpo legal, a existência de

1. A depender da instância ou tipo de justiça, a figura do perito pode variar, incluindo outras categorias profissionais, como médicos, engenheiros, contadores, cujo saber científico seja fundamental na prestação jurisdicional.

2. Art. 150. Cabe ao Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, prever recursos para manutenção de equipe interprofissional, destinada a assessorar a Justiça da Infância e da Juventude (BRASIL, 2005, s/p).

3. Art. 29. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que vierem a ser

equipes multiprofissionais trabalhando conjuntamente com juízes e promotores na realização de atividades interdisciplinar. Destarte, observa-se uma precarização da atividade desenvolvida nessas instituições manifesta em diferentes vieses. Primeiramente, pelo número ainda reduzido ou inexistência de profissionais técnicos especializados, conforme definido nos dispositivos citados. Em segundo lugar, pelas diferentes possibilidades, legalmente asseguradas, de contratação desses profissionais, variando desde cadastro, até mesmo a imposição obrigatória de profissionais de outras políticas no processo de "colaboração com a justiça".

A "colaboração" requerida muitas vezes é imposta via determinação de obrigatoriedade, fundamentada no Código de Processo Civil (Lei Nº 13.105/2015), que define a figura do perito:

> Art. 156. O juiz será assistido por perito quando a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico.
> § 1º Os peritos serão nomeados entre os profissionais legalmente habilitados e os órgãos técnicos ou científicos devidamente inscritos em cadastro mantido pelo tribunal ao qual o juiz está vinculado.
> § 5º Na localidade onde não houver inscrito no cadastro disponibilizado pelo tribunal, a nomeação do perito é de livre escolha pelo juiz e deverá recair sobre profissional ou órgão técnico ou científico comprovadamente detentor do conhecimento necessário à realização da perícia.
> Art. 157. O perito tem o dever de cumprir o ofício no prazo que lhe designar o juiz, empregando toda sua diligência, podendo escusar-se do encargo alegando motivo legítimo.
> § 1º A escusa será apresentada no prazo de 15 (quinze) dias, contado da intimação, da suspeição ou do impedimento supervenientes, sob pena de renúncia ao direito a alegá-la (BRASIL, 2015, s/p).

Inúmeros tribunais, varas e comarcas abrem processos seletivos para formação de cadastros de peritos, especificando, em edital, o conteúdo da atividade a ser retratada, as questões e modo de atuação profissional como meio "uniformizar" as ações desenvolvidas. Acrescente-se o fato de que as condições e disposições técnicas necessárias à realização da atividade fica sob responsabilidade do perito; conforme análise de edital feita pelo Conselho Regional de Serviço Social da 11º Região (CRESS/Paraná), expõe os

criados poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde (BRASIL, 2006, s/p.).

parâmetros de atuação a serem adotados pelos profissionais, no caso assistentes sociais, no momento de realização de visitas para a construção do laudo:

> 1. Realizar perguntas pré-definidas nas visitas domiciliares, em forma de "questionário";
> 2. Verificar os cômodos da residência dos usuários;
> 3. Tirar fotografias (10 a 20 fotos por laudo) par aos autos como forma de comprovação e evidência da condição socioeconômica do usuário/família;
> 4. Solicitar assinatura do usuário em autorização para tirar fotografias no ato da visita do Perito;
> 5. Entrevistar a vizinhos sobre a situação do usuário;
> 6. Quando da elaboração do laudo, é desnecessária a emissão de conclusão favorável ou desfavorável.
> 7.Estrutura mínima indicada nos Encontros para realização da perícia (condições e equipamentos): scanner de mão, veículo próprio, computador com programas de informática, máquina fotográfica de boa qualidade (CRESS/PR, 2013, p. 4).

Com requisições que ferem princípios do código de ética profissional como autonomia e sigilo, bem como a impossibilidade de o profissional se expressar, via parecer conclusivo, a respeito da situação observada in loco, observa-se que, em alguns casos, a demanda pela ação profissional assume um caráter policialesco. Todavia, a grande questão é quando impossibilitados de compor equipes técnicas ou convocação de peritos. Para onde vai essa demanda? Na maioria dos casos, são repassados para profissionais da esfera pública municipal, sob o argumento da parceria, intersetorialidade e trabalho em rede.

Trabalhadores do SUAS e as requisições do sistema de justiça

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203, define que "a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social" (BRASIL, 1988. Trata-se de uma política que, juntamente com a saúde e a previdência social, integra a Seguridade Social brasileira, efetivando a proteção social ao romper com a visão contratualista, independente de contrapartidas, garantindo a cidadania através do direito sociassistencial.

Com um caminho acidentado, demarcado pelo clientelismo, filantropia e caridade, recebeu pouca atenção governamental, ocupando um local secundário e marginal no conjunto das demais políticas públicas (COUTO, YAZBEK E RAICHELIS, 2012). Os anos 2000 representou um novo momento histórico para a Política de Assistência Social a partir da publicação de parâmetros jurídicos e institucionais que estruturaram as atividades dessa política em todo território brasileiro. O primeiro deles foi a promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, que em sua concepção define que a Assistência Social deve ser realizada de maneira integrada das demais políticas setoriais, observando as desigualdades socioterritoriais na tentativa de garantir os mínimos sociais e universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2004).

Em 2005, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um sistema não contributivo, cuja finalidade é promover a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros. Desse modo, a proteção social é afiançada em dois níveis de proteção: básica e especial. Os serviços de proteção social básica são organizados e prestados nos Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e os serviços de proteção social especial, divididos em média e alta complexidade, são geridos pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).

Rapidamente os serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social se expandiram no Brasil, ampliando a proteção social nos municípios[4]. A operacionalização das atividades realizadas pelos equipamentos socioassistenciais do SUAS é desenvolvida por diferentes áreas do conhecimento, que compõem as equipes de referência, conforme estipula a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/2006)

> Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006, p. 19).

De acordo com a Resolução Nº 17, de 20 de junho de 2011, compõem

4. Dados do Censo SUAS revelam, em termos quantitativos, os números desta política nos municípios, sendo possível dimensionar sua capilaridade no país. Em 2018, conforme informações do censo, havia um total de 8360 CRAS em todo territorial nacional e 2664 CREAS (CENSO SUAS, 2018).

obrigatoriamente as equipes de referência e os profissionais de nível superior da proteção social básica: assistente Social e psicólogo. Já a proteção social básica especial: média complexidade: assistente social; psicólogo e advogado; proteção social especial de alta complexidade: assistente Social; psicólogo (BRASIL, 2011).

No SUAS, os profissionais com formação de nível superior representam, em termos quantitativos, o maior número trabalhadores, conforme definição das equipes de referência. A natureza do trabalho social desenvolvido fundamenta-se em documentos e legislações que orientam a Política de Assistência Social em nível nacional, principalmente aquilo que é determinado pela Resolução Nº 109 de 11 de novembro de 2009 - Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Este documento padronizou, em todo território nacional, os serviços prestados pela proteção social básica e especial, estabelecendo suas finalidades, provisões, funcionamento, abrangência, articulação em rede, dentre outras medidas (BRASIL, 2016).

As ações desenvolvidas pelos profissionais objetivam materializar o direito à Assistência Social, conforme aquilo que foi tipificado nacionalmente e considerando a especificidade de cada serviço envolvendo provisões como

> [...] acolhida; escuta; estudo social; orientação e encaminhamentos; informação, comunicação e defesa de direitos; fortalecimento da função protetiva da família; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; banco de dados de usuários e organizações; elaboração de relatórios e/ou prontuários; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania; visita domiciliar; acompanhamento familiar; atividades comunitárias; campanhas socioeducativas; promoção ao acesso à documentação pessoal; busca ativa; construção de plano individual e/ou familiar de atendimento; orientação sociofamiliar; atendimento psicossocial; orientação jurídico-social; referência e contrareferência; trabalho interdisciplinar; dentre outros (CRP-03; CRESS-BA; SAS-SJDHDS, 2019, p. 4).

Trata-se de atividades que buscam incluir o cidadão na perspectiva da efetivação de direitos, cujo um trabalho envolve diálogo e interconexão com diferentes áreas de saberes e políticas, na perspectiva de construir uma ação interdisciplinar que se aproxime da realidade vivida pelos usuários. Em sua atividade, cada profissão, de acordo com suas competências e particularidades, se utiliza de instrumental técnico-operativo para materializar

o direito socioassistencial, impulsionando potencialidades e a emancipação de seus usuários.

As requisições aos trabalhadores do SUAS pelo Sistema de Justiça residem na necessidade instrumental que os magistrados têm para alicerçar sua decisão com base em provas. Com o baixo número de equipes especializadas, juízes e promotores requisitam serviços de forma individualizada, por meio da ordenação, com caráter de obrigatoriedade ao serem colocadas aos profissionais a partir de intimação (CBAS, 2019).

A necessidade de elaboração de perícias, serviços, relatórios e pareceres são essenciais para a verificação de situações de denúncias relativas a abuso sexual, maus-tratos a idosos, verificação de vagas em instituições de acolhimento, relatórios para adoção, dentre outros (COSTA, 2015).

Estas solicitações ocorrem principalmente pela via institucional: ofícios encaminhados às prefeituras ou as próprias instituições, mas há casos em que o profissional é diretamente convocado, pela via do documento produzido, a oferecer subsídio para as decisões judiciais de forma voluntária, gratuita e impositiva (CBAS, 2019).

Os instrumentos técnico-operativos e ético utilizados pelos profissionais do SUAS possuem especificidades e objetivos distintos daqueles utilizados no âmbito da justiça, com uma linguagem diferenciada e atendendo aos parâmetros definidos por cada profissão a respeito de sua atuação no SUAS.[5]

As requisições, em sua maioria, são direcionadas aos profissionais que compõem a proteção social especial (PSE), equipamento de referência no trabalho social com indivíduos e famílias em situação de risco pessoal e social pela existência de violação de direitos. Ao ter como foco o fortalecimento dos cidadãos em seu contexto familiar e comunitário, a PSE destina atendimento especializado a indivíduos e famílias, promovendo articulação com a rede socioassistencial, as demais políticas públicas e com o Sistema de Garantia de Direitos.

5. Em 2007, o documento chamado "Parâmetros para atuação de assistentes sociais e psicólogos(as) na Política de Assistência Social", elaborado pelos Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e pelo Conselho Federal de Psicologia (CFP), buscou estabelecer subsídios para o trabalho destas duas categorias profissionais. Em 2011, o CFESS editou um novo documento - "Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social" - com a finalidade de melhor precisar o trabalho realizado pela categoria profissional. Em dezembro de 2016, o CFP lançou uma nota técnica intitulada "Parâmetros para atuação das (os) profissionais de psicologia no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)".

Com base na PNAS (2004), as situações de risco pessoal e social pela violação de direitos se expressam

> na iminência ou ocorrência de eventos como: violência intrafamiliar física e psicológica, abandono, negligência, abuso e exploração sexual, situação de rua, ato infracional, trabalho infantil, afastamento do convívio familiar e comunitário, idosos em situação de dependência e pessoas com deficiência com agravos decorrente de isolamento social, dentre outros (BRASIL, 2011, p. 14).

Alguns grupos sociais são mais propensos a vivenciar essas situações, como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, populações LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), mulheres e suas famílias. Desse modo, o trabalho desenvolvido no âmbito do CREAS com esses indivíduos e famílias deve buscar estabelecer restauração de vínculos, defesa de direitos e fortalecimento de potencialidades e proteção aos indivíduos e famílias (DUARTE, 2016).

As Orientações Técnicas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social estabelece competências e atribuições do trabalho a ser desenvolvido pelas equipes de referência no âmbito da proteção social. Enfatiza, sobretudo, que não cabe aos profissionais o atendimento de demandas oriundas de outras políticas, mesmo que os objetivos se assemelhem ao trabalho realizado pela proteção social especial. De acordo com as orientações técnicas, não é de competência do CREAS:

> Ocupar lacunas provenientes da ausência de atendimentos que devem ser ofertados na rede pelas outras políticas públicas e/ou órgãos de defesa de direito;
> Ter seu papel institucional confundido com o de outras políticas ou órgãos, e por conseguinte, as funções de sua equipe com as de equipes interprofissionais de outros atores da rede, como, por exemplo, da segurança pública (Delegacias Especializadas, unidades do sistema prisional, etc), órgãos de defesa e responsabilização (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselho Tutelar) ou de outras políticas (saúde mental, etc.) (BRASIL, 2011, p. 25).

O próprio documento sinaliza a natureza dos relatórios produzidos pelos profissionais do CREAS, cuja finalidade distingue-se daqueles solicitados e desenvolvidos no âmbito de outras políticas públicas:

> Os relatórios do CREAS não devem se confundir com a elaboração de "laudos periciais", relatórios ou outros documentos com finalidade investigativa que constituem atribuição das equipes interprofissionais dos órgãos do sistema de defesa e responsabilização (BRASIL, 2011, p. 43).

A interdisciplinaridade faz parte do cotidiano das equipes de referência, devendo ser entendida como mecanismo articulatório na busca pela construção da rede socioassistencial. Destarte, não deve ser confundida com as requisições do Sistema de Justiça para o SUAS, devendo estes, quando solicitados, relatórios que tratem do atendimento realizado a indivíduos e famílias, resguardando o disposto nos códigos de éticas e competências declaradas por legislações específicas referentes as profissões (BRASIL, 2011).

Ao insistirem no encaminhamento divergente dos objetivos e atribuições da Política de Assistência Social, descaracteriza-se a função protetiva dessa política. Em nota técnica, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) afirma que, ao requisitarem a elaboração de relatórios profissionais das equipes de referência da Política de Assistência Social, ocorre uma

> Fragilização e destituição do caráter socioassistencial dos serviços e benefícios normatizados e implementados no âmbito da política pública de Assistência Social; Priorização das demandas judiciais em detrimento das demandas ordinárias próprias dos serviços socioassistenciais, implicando em menor disponibilização de tempo para as funções de proteção social aos usuários e suas famílias; Desorganização dos serviços e comprometimento dos recursos financeiros e materiais disponíveis frente às demandas não planejadas (BRASIL, 2016, p. 14).

Os juízes e promotores necessitam de documentos com caráter investigativo e disciplinador, não sendo de competência dos trabalhadores do SUAS a elaboração de documentos que atestem a veracidade dos fatos e corroborem a elaboração de provas que podem, porventura, serem utilizadas como instrumentos acusatórios (BRASIL, 2016).

Ao atenderem às requisições judiciais, os profissionais comprometem o trabalho social desenvolvido com as famílias, provocando inúmeros desafios e prejuízos, como quebra de confiança e/ou rompimento de vínculos entre usuários e profissionais (CRP-03; CRESS-BA; SAS-SJDHDS, 2019).

No tocante aos profissionais, inúmeras questões implicam diretamen-

te o seu exercício, como a desvalorização profissional, a subordinação dos profissionais aos juristas, com práticas e tratamentos inadequados, a pessoalização da requisição - pois não são raros os casos onde a demanda é direcionada especificamente ao profissional e não aos gestores da política (COSTA, 2015).

O autoritarismo presente nos encaminhamentos quase sempre vem acompanhado de trechos legais que colocam sob o profissional o imperativo de cumprimento, apontando as medidas de responsabilização caso não as cumpra, como, por exemplo, o aprisionamento. Trata-se de medidas que ferem a autonomia profissional e intensificam suas atividades em decorrência do volume de trabalho obrigatório que já tem a cumprir (MOURA, 2016).

São relações de subordinação que interferem diretamente no significado social do trabalho na Política de Assistência Social, pois ao abarcar, mesmo que de forma impositiva, a tais determinações, o exercício profissional vê-se subordinado ao conteúdo do trabalho e aos objetivos e necessidades de outras políticas e entidades empregadoras (MOURA, 2016).

Considerações finais

A expansão da Política de Assistência representou um marco institucional de sua efetivação no Brasil. Ao promover a proteção social afiançada em dois níveis de proteção, fundamentada nos princípios da territorialidade e descentralização, conseguiu se aproximar das condições reais dos cidadãos brasileiros.

Mesmo com todas as contradições inerentes, um fato inconteste foi a ampliação de categorias profissionais de nível superior, qualificando as atividades prestadas e buscando romper com a fragilização histórica que a acompanha desde a sua gênese. Um dos seus principais objetivos é a materialização do direito socioassistencial, articulando a rede intersetorial para a garantia deste, garantindo a proteção social aos seus usuários.

O contexto de aprofundamento neoliberal e a consequente destituição de direitos provocaram uma reversão na cidadania e sua provisão por parte do Estado. A maior parte das políticas passam a ser regidas pela seletividade e focalização, priorizando o atendimento dos mais pobres em detrimento da universalização. Como um novo canal de legitimação, as instituições do Sistema de Justiça emergem como possíveis catalisadores das demandas

sociais, tendo que readequar suas estruturas burocráticas para atender às reclamações dos indivíduos e grupos que as procuraram.

A grande maioria das instituições judiciais brasileiras não possuem equipes multiprofissionais para assessorar magistrados e promotores. Para contemplar tal lacuna, estes recorrem aos trabalhadores do SUAS, pois pela presença massiva nos municípios, possuem profissionais que podem realizar as atividades requeridas. Com uma metodologia de trabalho cujos traços culturais diferem daqueles empregados no SUAS, o Sistema de Justiça possui uma racionalidade que busca efetivar os direitos pleiteados e que, para tanto, requisitam a prestação de serviços por parte dos trabalhadores do SUAS para atender aos cidadãos que, por algum motivo, estejam envolvidos em pleito judicial.

O desconhecimento, a forma e os caminhos adotados pelos magistrados e juízes ferem diretamente a autonomia, o código de ética e competências determinadas pelos conjuntos de profissões que compõem o SUAS. A falta de diálogo e ingerência atinge diretamente os profissionais, caracterizando relações de assédio, polivalência do trabalho profissional ao serem convocados a cumprir atividades que se distanciam de suas atribuições profissionais.

Essas situações caracterizam a violência no trabalho em diferentes espaços profissionais, sendo fundamental conhecer e publicizar, aprofundando os estudos sobre as condições reais do exercício do trabalho no SUAS, a fim de fortalecer as lutas pela defesa da Política de Assistência Social.

Referências

BRASIL, **Estatuto da Criança e do Adolescente**/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos; Ministério da Educação, Assessoria de Comunicação Social. - Brasília: MEC, ACS, 2005.

BRASIL, **Lei Maria da Penha**. Lei Nº11.340 de 06 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Data de acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL, **Código de Processo Civil**. Lei Nº 13.105 de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm#art156>. Data de acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Resolução nº 145/2004 do Conselho Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Norma operacional básica de recursos humanos do SUAS – NOB-RH/ SUAS.** Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Brasília, CNAS, 2006

BRASIL, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº 17, de 20 de junho de 2011**. Brasília, CNAS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.** Gráfica e Editora Brasil LTDA, Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Nota Técnica N.º 02/2016/** SNAS/MDS Assunto: Nota Técnica sobre a relação entre o Sistema Único de Assistência Social- SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça. Brasília, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre, fabris, 1988.

CRESS, Conselho Regional de Serviço Social. **Comissão de Orientação e Fiscalização Orientação Nº 4: Dispõe sobre a Nomeação de Assistentes Sociais na qualidade de Peritos Judiciais**. CRESS, 11ª Região/ Paraná, 2013.

CFP, Conselho Federal de Psicologia. **Demandas do Sistema de Justiça às (aos)profissionais de Psicologia lotados nas políticas públicas de saúde e de Assistência Social**. CFP, 2016.

CRP. Conselho Regional de Psicologia. Conselho Regional de Serviço Social. CRESS; Superintendência de Assistência Social da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social da Bahia. SAS-SJDHDS. **Nota técnica conjunta SAS-SJDHDS, CRESS-BA E CRP-03 Nº 01/2019. Atuação interdisciplinar de Assistentes Sociais e Psicólogas(os) no SUAS.** Salvador, 2019.

COSTA, Ana Paula Motta. As relações entre o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o sistema de justiça. In: **IPEA.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), 2015.

COUTO, B.; YAZBEK, M. C.; RAICHELIS, R. A política nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: _____ (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

DUARTE, Joana Maria Gouveia Franco. Desafios para Proteção Social Especial: a ambiência da violação de direitos na política nacional de Assistência Social. In: **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 84 - 95, jan./jul. 2016.

DARDOT, P; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

FÁVERO, Eunice Teresinha. Instruções sociais de processos, sentenças e decisões. In: **Serviço Social:** direitos sociais e competências profissionais. – Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

MOTTA, Luís Eduardo. **Acesso à justiça, cidadania e judicialização no Brasil**. Achegas.net, Nº 36, 2007. Disponível em:<http://www.achegas.net/numero/36/eduardo_36.pdf>Data de acesso: 20 mar. 2020.

MOURA, Jackeline da Silva. A precarização do trabalho do assistente social no suas: condições de trabalho e saúde do profissional. **Dissertação** (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco, 2016. Disponível em:<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/18611/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Jackeline%20revis%C3%A3o.pdf>. Data de acesso: 12 mar. 2020.

MUNIZ, Egli. Equipes de referência no suas e as responsabilidades dos trabalhadores. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do suas: uma contribuição Necessária.** Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

RELAÇÕES ENTRE A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL E O SISTEMA DE JUSTIÇA: requisições ao trabalho profissional na Política de Assistência Social. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO

SOCIAL. **Youtube.** 01 de novembro de 2019. 3h46min26seg. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=_civFXqTHq4&list=PLu2vSIDx006RiVF9HkAKk0yBnakxmE5z8&index=3&t=6880s>. Data de acesso em: 23 de fev. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 13º ed. São Paulo: editora Cortez, 2010.

SONDA, Roselene. PONCHECK, Dione do Rocio. **Serviço Social e a sua relação com o Poder Judiciário**. Disponível em: <http://www.cresspr.org.br/site/servico-social-e-a-sua-relacao-com-o-poder-judiciario/>. Data de acesso: 23 fev. 2020.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar. A judicialização da política e o estado punitivo no Brasil. In: MOTTA, Luiz Eduardo e MOTA, Maurício (orgs). **O Estado Democrático de Direito em Questão:** teorias críticas de judicialização da política. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VICENTE, Damares. Desgaste mental de assistentes sociais: um estudo na área da habitação. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 123. p. 562-581. São Paulo, Cortez Editora, julho/setembro, 2015

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS EM CONTEXTO DE NEOLIBERALISMO ORTODOXO

Juliana Lima de Carvalho
Solange Maria Teixeira

Introdução

Desde a crise econômica de 1970 e do Estado de Bem-Estar Social, avança o ideário neoliberal de desregulamentação do Estado e redução do gasto público. Nesse cenário, são incentivados que outros agentes de proteção social como o mercado, prioritariamente para os que tem poder aquisitivo, e as ongs, a família, a comunidade e o Estado mínimo - para os mais pobres - promovam ações de bem-estar social. Nesse contexto, valoriza-se o papel de agentes privados na proteção social, em parceria ou não com o Estado, e ganham destaque as expectativas em torno da família no cumprimento de suas funções de proteção, cuidado, assistência e subsistência do grupo.

No contexto brasileiro, historicamente, o sistema de proteção social fundou-se sobre a meritocracia e com ajuda aos pobres, como benesse, socorro paliativo na Assistência Social caritativa por parte da Igreja ou da filantropia, ou ainda do Estado com ações descontinuas, sobrepostas e clientelistas. A proteção social enquanto direito de cidadania, especialmente como direito social, ocorre somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 - marco fundamental para avanços na área social e reconhecimento de direitos de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, pessoas com deficiência, dentre outros.

Um dos direitos previsto é o direito à convivência familiar e comunitária, assumido como uma das proteções sociais afiançáveis pela Política de

Assistência Social, ao lado da proteção de renda e de acolhimento. A partir dos marcos legais da LOAS (1993), PNAS (2004) e do SUAS (2005; 2012), a família ganha centralidade na organização dos serviços, programas e projetos da Assistência Social. Essa centralidade ocorre também em outras políticas, como é o caso da saúde e saúde mental.

No entanto, Mioto (2011 e 2013) e Teixeira (2016 e 2018) vêm mostrando que o reconhecimento legal e a execução dos serviços não conseguiram superar práticas assistencialistas, que sobrecarregam e penalizam as famílias pelas situações de vulnerabilidades por elas vivenciadas por causa das contradições no modo como a família é inserida nas políticas sociais e, principalmente, porque reproduzem a máxima socialmente e culturalmente criada que a família é um lugar insubstituível para a proteção social, independente dos formatos e padrões de organização, das vicissitudes da convivência e relacionamentos, das dinâmicas familiares e das vulnerabilidades que sofrem.

O trabalho social com famílias assume, normativamente, o papel de criar mecanismos para favorecer essa convivência familiar, fortalecer os vínculos familiares e prevenir as rupturas, quando se dá na proteção social básica. Entretanto, questiona-se: é possível um trabalho de fortalecimento de vínculos quando há deficiências na garantia da proteção de rendas, de aquisições materiais, de articulação com outras políticas para superar vulnerabilidades ou o máximo que pode ocorrer é um trabalho educativo calcado no reforço das funções protetivas das famílias, esperando delas o cumprimento de responsabilidades na prevenção de riscos sociais?

Nessa perspectiva, o objetivo desse trabalho é problematizar essa centralidade da família na Política de Assistência Social e as tendências do trabalho social com famílias, considerando as contradições no modo de inserção da família na política e seu desmonte na atual conjuntura de avanço do neoliberalismo ortodoxo.

Política social e o trabalho social com família: trajetória histórica

As transformações ocorridas na sociedade, com o desenvolvimento do capitalismo nos séculos XVIII e XIX e o surgimento do Estado moderno, trazem consigo mudanças que se estendem também às famílias, suas configurações e modos de inserção na sociedade. Uma delas foi a formação de pequenos núcleos independentes da parentela, a perda das funções eco-

nômica e a restrição a funções de unidade de consumo e fortalecimento das funções afetivas, o que demanda do Estado moderno novas formas de intervenção na reprodução social que se consolida com o surgimento do Estado Social ou Estado de Bem-Estar Social.

No contexto brasileiro, desde a proclamação da República aos anos 1930, segundo Neder (2008, p.30), houve um "conjunto de modernizações que envolveram o fim do trabalho escravo e a urbanização com desdobramentos iniciais para a industrialização[...]", com isso mudanças também ocorrem no contexto da família, como a transição do modelo familiar extenso, patriarcal e rural, para o modelo nuclear e urbano. Entretanto, esse modelo nuclear não rompe com o patriarcalismo, mas o reconfigura na nova lógica capitalista industrial, reforçando os papéis nitidamente distintos por gênero, ou seja, o homem provedor e a mulher cuidadora e dona de casa, com dupla dimensão da sexualidade permitida para o homem, mesmo fora do casamento, e para a mulher restrita ao casamento. Este modelo se difunde como ideal e legalmente reconhecido.

Nessa perspectiva de difusão desse modelo ideal, com novo trato com as crianças, com a casa e com o marido, surgem o trabalho social com famílias, especialmente pela Igreja Católica, braço do Estado nesse trabalho. Nessa perspectiva, o trabalho social com família, segundo Mioto (2016, p.219), "tem suas origens na emergência da questão social no ano de 1920 quando começaram a se delinear legislações políticas e práticas de intervenção na família". Ressalta-se que as ações da assistência no Brasil surgem de iniciativas ligadas à Igreja Católica, cujas as ações são baseadas na caridade aos pobres e indigentes, desde o Brasil colônia, mas que assumem novas dimensões com a urbanização e a industrialização.

Todavia, a conexão entre política social e ações direcionadas à família ganha novas dimensões a partir de 1930, com o novo padrão de desenvolvimento econômico e da expansão do papel do Estado no que se refere as suas intervenções direcionadas ao enfrentamento das expressões da questão social, através de políticas trabalhista, previdenciária, sindical e práticas assistencialistas, sem romper com as parcerias com a caridade e filantropia.

A primeira referência explícita sobre os serviços socias está presente na Constituição de 1934, em que, segundo Iamamoto e Carvalho (2007, p.249), o "Estado fica obrigado a assegurar o amparo aos desvalidos", em especial os de prole numerosa. Anos mais tarde, em 1942, isto se materia-

liza na criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, cujo objetivo é prover as necessidades das famílias onde chefes haviam sido mobilizados para o engajamento na Segunda Guerra Mundial e que depois direciona seu foco para a maternidade e a infância dos mais pobres do país. Em 1940, cria-se também o Serviço de Atendimento ao Menor – SAM para crianças e adolescentes em situação irregular, como abandono, vadiagem, ausência de responsáveis e que cometiam delitos, sob a legislação do Código de Menores de 1927.

Esse contexto ilustra as primeiras bases jurídicas de intervenção estatal rumo à existência de proteção social através de planejamento e implementação de ações. Porém, assumem características de cunho assistencialista, paternalista, pautadas no "disciplinamento, aconselhamento e responsabilização de indivíduos, família e grupos sociais pelas expressões da questão social" (FERREIRA; FRANÇA, 2018, p.20). Tratam-se de ações focalizadas e direcionadas a segmentos em situações específicas, com claro objetivo de redução de desigualdades geradas pelo contexto da urbanização, industrialização e avanços do capital, mas sob a lógica da reclusão, da segregação, da separação da família, julgada como incapaz de cuidar dos seus filhos e geradora de personalidades desviantes, desajustadas e delituosas.

Nesse contexto, o modelo de intervenção social era prioritariamente institucionalizante, e as vítimas eram "punidas/protegidas" com o isolamento e reclusão em grandes instituições totais. A família era mera visitante, considerada nefasta e culpada por não saber e ter capacidade de proteger.

De acordo como Mioto (2016, p.220), o trabalho social com famílias segue ganhando formas nos mais diferentes campos de atuação nos anos de 1940, 1950 e 1960, no entanto, ainda permanece sua característica principal: tecnicista e intermediada pela filantropia. Segundo Teixeira (2018), a política social brasileira possui uma tradição histórica no trabalho social com famílias, em que elas não tinham centralidade, não eram alvo das políticas sociais, mais direta ou indiretamente eram chamadas para o processo de intervenção, especialmente as que já estavam em situação de risco social. "O trabalho social com família dirigiu-se às chamadas famílias 'desestruturadas', 'incapazes', 'fracassadas', trabalhando com o paradigma da patologia social e com recursos terapêuticos do trabalho social individualizante [..]" (TEIXEIRA, 2018, p. 77).

O marco das mudanças no cenário brasileiro são os anos 1980, com uma movimentação da sociedade civil, em movimentos de lutas, resistências e reivindicações por redemocratização, participação popular, descentralização, políticas públicas e novos modelos de intervenção social, que garantissem o direito à convivência familiar e comunitário das pessoas. Estas reivindicações se materializam com a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88). Entretanto, nos anos 1990 se expande as reformas neoliberais no país, fruto da nova ordem mundial com novo modelo de acumulação capitalista, que passa a tensionar-se com as conquistas constitucionais.

Em 1970, como acentua Pereira-Pereira (2008), a crise econômica mundial trouxe mudanças significativas não somente no campo econômico e nas novas formas de regulação social, trouxe consigo também a redescoberta da família como uma agente privado de proteção social, a ser mobilizado em contexto de restrição orçamentária, crises e ajuste fiscal do Estado, e com elas o mercado, as ongs e o Estado com ações pontuais, emergências paliativas e compensatórias para os mais pobres. Esse cenário impacta fortemente o Brasil nos anos 1990, com a adesão do governo Collor às reformas neoliberais.

Ainda sobre a historicidade do trabalho social com família, Mioto (2016) chama a atenção para dois importantes fatos ocorridos em 1970,em nível de contexto brasileiro : 1) o trabalho social com famílias ganha atenção na área da saúde mental como demanda da Reforma Psiquiátrica, com destaque para a terapia familiar sistêmica; 2) iniciam-se os movimentos contra a Ditadura Militar e a luta por cidadania, que irão resultar na Constituição Federal de 1988, cujo escopo jurídico assegura e delineia o conjunto de políticas sociais denominada de Seguridade Social, que avança de forma contraditória, principalmente nos anos de 1990, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA e a Lei Orgânica da Assistência Social -LOAS, sendo que ambas expõem, em seus artigos, responsabilidades inerentes à família, à sociedade e ao Estado.

A partir da década de 1990, com a crise, e propostas de saída dessa crise com a reestruturação produtiva, mundialização e financeirização do capital, o neoliberalismo, o Brasil passa a implementar programas de ajuste estrutural e de estabilização para a adequar o país à nova ordem econômica. Assim, a nova conjuntura, de acordo com Alencar (2008, p.64), "gera no Estado a tendência ase desobrigar da reprodução social, e persiste a tendên-

cia de transferir quase que exclusivamente para a família a responsabilidade [..] para funcionar como anteparo social". Isso porque, em contextos de mercados pouco inclusivos e de baixa cobertura das políticas sociais, resta à família ser a fonte de integração social e de proteção.

As famílias brasileiras também se modificam influenciadas pelas mudanças mais gerais da sociedade, com a entrada maciça das mulheres no mercado de trabalho, que no país ocorre a partir dos anos 1970, a ampliação da longevidade e expectativa de vida, a redução do tamanho das famílias, a diversificação de suas organizações familiares. O resultante é uma maior igualdade entre os sexos, um maior número de separações e de novos (re)casamentos, ou seja, uma maior liberdade dos costumes, o que Neder (2008) designa de "nova família". Apesar disso, as famílias pobres continuam sendo estereotipadas, discriminadas e inferiorizadas em seus modelos de família.

Com o novo cenário, de uma lado, os movimentos reformistas das políticas sociais reivindicam novos modelos de intervenção sociais que favoreçam a convivência na família e com garantia de políticas públicas de nova geração, em meio aberto, diurno, de base comunitária e fundado numa rede ampliada de cuidados; de outro lado, as reformas neoliberais, e com elas a noção de redução do Estado e divisão das responsabilidades sociais com toda a sociedade, não apenas no financiamento o sistema, mas sendo agente de proteção social, executando ações mais baratas, de autoajuda, ajuda mútua, solidárias, como a família, ongs, comunidades e outras formas mais informais, cuja lógica é menos Estado e mais solidariedade, trabalho voluntário e amor da sociedade civil e redes informais.

Nesse cenário, a família assume centralidade nas políticas sociais brasileiras, tensionada por essas forças que vão expressar inúmeras contradições nessa forma de inclusão da família nas políticas sociais, com demandas novas para o trabalho social com família, pilar dessa centralidade.

A centralidade da família nas políticas sociais: o caso da Assistência Social

A família, nos últimos anos, tem sido tomada como referência central nas políticas sociais, principalmente a partir da década de 1990, década na qual o Brasil passa por mudanças econômicas e políticas significativas, entre elas a adesão ao neoliberalismo. A família "ressurge" também como

alvo das discussões acadêmicas, científicas e nas legislações sociais, como é o caso da Estratégia Saúde da Família, Programa Melhor em Casa, Política de Saúde Mental, Política Nacional de Assistência Social, dentre outras. Mas qual a concepção de família que essas legislações, em especial a da Assistência Social, se fundamenta? Em conceitos modernos e dialéticos ou nos tradicionais, naturalizados como ideais?

Na abordagem dialética-crítica, um dos principais pressupostos é a superação da naturalização, da família, dos seus papéis, dos seus formatos, da divisão sexual do trabalho que ocorre no seu interior e a consideração de que o agrupamento não é homogêneo e de que é atravessado por relações hierárquicas e desiguais de poderes, perpassado por conflitos, tensões e até violações, sendo ao mesmo tampo espaço de solidariedade, afeto, vínculos de pertencimento.

De acordo com Bruschini (2015, p.52), "o primeiro passo para analisar a família deveria ser o de dissolver sua aparência de neutralidade, percebendo-a como uma criação humana mutável", não apenas é uma criação histórica, como também é variável e diversificada. Essa colocação da autora aponta para o fato de que a família é um espaço de convivência que passa por constantes transformações e assume uma heterogeneidade, não somente em seu conceito, mas na sua forma de convivência e sociabilidade, na sua estruturação ou formatos, e também em suas funções.

A família é entendida enquanto *lócus* necessário para o desenvolvimento de crianças, adolescentes e idosos. Como acentuam Ferrari e Kaloustian (2008, p.11), a família é "espaço indispensável, a sobrevivência, ao desenvolvimento e a proteção integral dos filhos e dos demais membros independentes do arranjo familiar que assume". É nessa afirmação que se fundamenta as políticas sociais contemporâneas, e com essa expectativa elas abordam as famílias e visam potencializar esses espaços como fundamentais para a proteção social, o que termina reproduzindo um ideal de família, uma visão idílica, romantizada, homogênea e sem consideração dos conflitos e contradições que as tornam também espaços de violações em decorrência de processos degradantes de existência e de relacionamentos.

Para a autora Sarti (2008), o conceito de família para os pobres está relacionado à rede, àqueles com quem se pode contar, que se estende da rede de parentesco para a de compadrio, amizade e vizinhança. A família funciona em rede para garantir a sobrevivência, cuidados, assistência e so-

ciabilidade. Esse conceito e forma de organização rompe com a consanguinidade como fator principal de construção familiar. Muitas famílias hoje se organizam com base em relações afetivas, e menos por contratos formais ou relações exclusivamente consanguíneas.

Segundo Mioto (2011, p. 108), a família deve ser compreendida a partir de suas relações, não apenas as internas, mas também as externas que incidem sobre ela, constituindo-se em um "espaço complexo que se constrói [...] cotidianamente através das relações e negociações que se estabelecem entre seus membros, entre ela, e com outras esferas da sociedade, [...]". Essas relações são dialéticas de auto implicação e determinação.

Nas palavras de Losacco (2008, p.80), na atualidade, a família deixa de ser apenas aquela constituída por casamento formal, diversifica-se e abrange unidades familiares como: "união estável, grupo formado por qualquer um dos pais ou ascendentes, mãe solteira, união de homossexuais", dentre outros.

A PNAS (BRASIL, 2004), ao se estruturar sobre o princípio da matricialidade sociofamiliar, afirmando a centralidade na família, parte desse reconhecimento de que família é plural, diversificada em seus formatos, superando as visões naturalizantes de consanguinidade, mas ao mesmo tempo ainda há expectativas clássicas como há 50 anos - das famílias que sejam fonte de guarda, socialização, educação, sobrevivência, dentre outras, mantendo e naturalizando as expectativas sociais em torno do núcleo familiar, mesmo quando tem por alvo os mais vulneráveis ou os que já estão em situação de risco social.

Como assinala Couto (2017), há a permanência de velhos padrões e expectativas da família burguesa quanto ao seu funcionamento e desempenho de papéis materno e paterno, independente do lugar social que ocupam nas estruturas sociais. Isso ocorre porque, segundo Teixeira (2016), a inclusão da família na Política de Assistência Social é contraditória, ora a toma como sujeito de direito, ora como agente que deve prover a proteção dos seus membros, cujos principais serviços, como o PAIF e PAEFI, tem como primeiro objetivo potencializar as funções protetivas das famílias, expressando bem essa contradição e a naturalização no trato das funções familiares e de seu papel de prevenção nos problemas sociais.

Na realidade brasileira, a centralidade da família nas políticas sociais não se baseia no princípio constitucional que "reconhece a família como

base da sociedade e tem especial proteção do Estado" (BRASIL, 1988, artigo 226), mas na lógica neoliberal deque os agentes naturais de proteção social devem assumir suas responsabilidades nesse processo, sob pena de sofrer punição jurídica, perdas de benefícios e da atenção das políticas sociais.

Esse tensionamento gera contradições que escoam nas legislações. Assim, coma Política Nacional de Assistência Social, a família foi sendo colocada de forma gradual nas intervenções do Estado, a partir da LOAS (1993), PNAS (2004) e do NOB/SUAS (2005; 2012), cujas legislações criam serviços, programas e benefícios destinados às famílias pobres, na ótica dos direitos sociais, entretanto, requerem contrapartidas ou condicionalidades, ou se fundam práticas educativas que reforçam responsabilidades e mudanças de comportamentos sem alterar suas realidades de vida, como se os problemas sociais decorressem de falta de engajamento, autoridade, vontade, atitude, enfim, do bom e ideal funcionamento da família.

É a partir dessas legislações que, segundo Teixeira (2016, p. 94), "a família surge como personagem focalizado não apenas como alvo da ação do Estado, mas como paradigma dominante na intervenção estatal". Assim, a família está no centro das políticas de proteção social, incluindo a Assistência Social.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS traz consigo um conceito ampliado de família ao considerá-la "um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e ou de solidariedade" (BRASIL, 2004, p. 41), o que deixa explícito o respeito às diversas configurações e arranjos familiares construídos através das mudanças sociais e econômicas contemporâneas, tendo sua importância enquanto geradora de modalidades comunitárias de vida e proteção social, e merecedora de proteção social do Estado.

Entretanto, esse avanço convive com velhas expectativas de que a família seja "[...] o núcleo básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social" (BRASIL, 2004, p. 33), mesmo considerando que "para a família prevenir, proteger e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal (p. 41), algo que as políticas sociais brasileira não garantem, em especial no atual contexto de ajuste fiscal neoliberal, com severos cortes de recursos na Política de Assistência Social.

A centralidade na família não tem apenas aspectos negativos, especial-

mente se ocorresse conforme estabelece a legislação: "a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos". Ou quando define como objetivos "assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham a centralidade na família e que garantam a convivência familiar e comunitária" (BRASIL, 2004, p.33), e ainda a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS (2005 p.90),ao definir a família como referência mediante o princípio da matricialidade sociociofamiliar que significa a superação de uma abordagem do indivíduo isolado para o núcleo família, compreendendo-a como uma mediação importante na relação entre os indivíduos e a sociedade e como merecedora de proteção social.

Outros avanços são identificados ao superar uma visão limitante da pobreza como ausência ou precário acesso à renda para o conceito de vulnerabilidade e risco social. Para Couto (2017), trata-se de uma visão multidimensional de pobreza, porque não a reduz às privações materiais, mas diferentes dimensões da vida cidadão, tendo a visão de que o Estado é garantidor do cumprimento dos direitos sociais.

Entretanto, o contexto de retomada do neoliberalismo ortodoxo, de austeridade, redução de gastos público, criação de condições para ampliação dos lucros do capital financeiro, flexibilização das relações de trabalho, das formas de contratação e dos direitos sociais, emplacaram com a Emenda Constitucional n.95, conhecida como Emenda do Teto dos gastos públicos, que congelou por 20 anos o orçamento das políticas sociais, sendo corrigidas apenas pelo valor da inflação. Os cortes no orçamento da Assistência Social em 2017 e para o ano de 2019 em 50% do seu total, diz muito da capacidade de ampliação da atenção da Assistência Social no contexto brasileiro atual e das possibilidades do trabalho social com famílias (TSF).

Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social

As principais referências para o desenvolvimento do Trabalho Social com Família - TSF, que caracterizam e normatizam suas especificidades na proteção social básica, são as Normas de Orientações Técnicas sobre o PAIF (BRASIL, 2012a, 2012b) e Fundamentos éticos-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o trabalho com famílias na PNAS (BRASIL, 2016). Estas legislações trazem consigo aspectos relevantes no contexto da proteção social da Assistência Social, especialmente na pro-

teção social básica concebida como um direito das famílias de acessar a serviços preventivos, e não mais como uma benesse do Estado ou apenas nos casos limites, direcionando seus serviços e programas para a perspectiva do fortalecimento de vínculos, autonomia protagonismo, respeitando as diferentes formas de organização das famílias e favorecendo seu acesso à rede socioassistencial e a outras políticas sociais.

A PNAS define como uma das suas diretrizes a centralidade na família e traz em seu conteúdo programas, serviços e ações que visam assegurar a proteção social básica às famílias e seus membros, ofertando serviços específicos dentre os quais se destacam: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família – PAIF, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, e o Trabalho em domicílio para pessoas com deficiências e idosas.

A centralidade do PAIF se deve ao fato deste materializar a centralidade na família, sendo que os dois outros serviços devem ser referenciados no primeiro, posto que o objetivo maior é o enfrentamento das vulnerabilidades que envolvem o grupo familiar e não apenas aos segmentos e fortalecer os vínculos familiares. Esse serviço tem sua execução exclusiva nos CRAS.

O serviço é definido pelas Normas de Orientação Técnicas como:

> Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e oportunidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos , afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui um espaço privilegiado e insubstituível, de proteção e socialização primarias com objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho de sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção as famílias e aos seus membros mais vulneráveis.[...] (BRASIL, 2012b, p. 12)

Trata-se de um avanço na definição das ações no campo da assistência às famílias, como um trabalho técnico e racional, que implica planejamento, execução e avaliação, superando as históricas imagens da Assistência Social como uma ação que qualquer um pode fazer, sem nenhuma técnica e de cunho assistencialista e emergencial.

Todavia, a definição desse trabalho já deixa explícito seu principal objetivo, de apoiar as famílias no desempenho de sua função de proteção e

socialização de seus membros, ou seja, fortalecer as funções protetivas da família como a principal ferramenta para prevenir a incidência dos problemas sociais ou do seu agravamento. Assim, parte de pressuposto deque as famílias pobres não têm vínculos fortes, por isso seus filhos caem em situações de delinquência ou de infração com a lei, uso de drogas, seus idosos são abandonados, vítimas de negligências, dentre outros.

As contradições são as molas propulsoras dessas definições. A noção de vulnerabilidade é a de vínculo, de pertencimento, e não de processos estruturais que geram precariedade nas condições de existência do grupo, afetando suas relações interpessoais e familiares. Os objetivos do serviço são reflexos dessa lógica: ora toma a família como agente de proteção social, que deve proteger, cuidar, educar, socializar; ora reconhece que ela vive em estado de vulnerabilidades, que devem ser enfrentadas.

Ressalta-se que a inclusão do TSF, no âmbito da PNAS, está marcada também por inovações importantes e no campo de suas ações busca articular o caráter protetivo, proativo e preventivo nos serviços socioassistenciais, visando à integralidade da atenção ao grupo como um todo, mas com muitas limitações em oferecer aquisições.

Entretanto, ao proteger ou oferecer serviços de apoio para que a família possa proteger seus membros, exercer suas funções, exige-se condicionalidades direta ou indiretamente, cujo acesso não é pela condição de cidadania e para garantir que o grupo permaneça juntos sem rupturas. Teixeira (2018) chama atenção em suas análises, apontando para contradições e ambiguidades no desenho da PNAS e do TSF na política. Dentre elas, está essas contrapartidas, pois se volta prioritariamente para famílias que descumpriram condicionalidades do Programa Bolsa Família e que precisam ser educadas, orientadas a cumprirem suas obrigações e com elas o manual da "boa mãe" e do "bom pai", desenhados ao molde da família burguesa.

Embora o PAIF parta de uma visão de pluralidade de vidas familiares, buscando reduzir os estigmas e estereótipos em torno das famílias pobres, observa-se um desenho de uma política de proteção social que exige contrapartidas das famílias, sobrecarregando-as de responsabilizações quanto ao cumprimento de suas funções protetivas. Ao invés de buscar reduzir essas responsabilidades e custos do cuidado – que são materiais, físicos, emocionais e outros – amplia o tempo gasto pelas famílias com novas exigências, desconsiderando as dificuldades que os genitores têm para manter

o grupo em suas necessidades, frente às desigualdades sociais que lhes afetam duramente.

Ao analisar o TSF (no PAIF), na proteção social básica, Cardoso (2018) destaca que o desenho normatizador da política de assistência é reproduzido nas práticas profissionais e nas ações junto às famílias a quem se destina o TSF, muitas vezes sem críticas ou reflexões sobre seus objetivos e fins.

Ainda há resquícios conservadores na política e nos serviços, que se mesclam com outros que se modernizam, adotam referenciais aparentemente mais críticos, formando uma colcha de retalhos eclética. Mioto (2013) aponta para dois eixos estruturantes da trabalho profissional que historicamente orientaram o TSF: 1) o da normatividade e estabilidade – estariam ligadas a duas modulações clássicas de intervenção: o técnico-burocrático e psicossocial-individualizante, que visavam atender aos interesses institucionais e adequar as famílias a eles e às normas sociais; e o 2) o do conflito e da transformação, que ocorre com a adesão a referenciais críticos que veem o trabalho profissional na lógica da materialização dos direitos e da cidadania, cujas demandas das família é que deveriam orientar a organização das ações de cunho protetivo.

Para Teixeira (2018), esses eixos correspondem a influências teórico-metodológicos e as suas repercussões acerca do TSF, cuja adoção "implícita ou explica desses referenciais vai conformar diferentes direções no trabalho social com famílias" (p.47). Assim, segundo Teixeira (2018), o primeiro corresponde ao referencial positivista/funcionalista e sistêmico: corrente da qual se percebe a sociedade como um todo harmônico tendente a uma coesão social, os indivíduos e famílias é que seriam desviantes, desajustados, geradores de situações-problemas, devendo ser ajustado, tratados e reinseridos na vida social. Nesse referencial, o TSF tem enfoque "psicologizante e moralizador".

O segundo eixo corresponde ao referencial marxista, histórico-dialético ou da teoria crítica: parte da compreensão da realidade como uma totalidade, uma unidade na diversidade, síntese de múltiplas determinações, com dimensão histórica, na leitura da sociedade capitalista e das desigualdades que geram pobreza e exclusões sociais. Os problemas assumem dimensões estruturais que se articulam com outras dimensões subjetivas, culturais e individuais da trajetória das pessoas.

Vale ressaltar que o TSF é eclético na proteção social básica, aponta

para dimensões de direitos, acesso às políticas públicas, integralidade da atenção, trabalho de inclusão das famílias na rede socioassistencial para enfrentar as vulnerabilidades, mas possui marcas conservadoras, de naturalização das funções familiares, do seu papel na proteção social, na ênfase ao fortalecimento de vínculos como objetivo desse tipo de proteção social, desconsiderando outras vulnerabilidades que a determinam.

As ações preveem oficinas, grupos de família, palestras para as famílias em situação de acompanhamento. Para outras atendimentos e encaminhamentos para a rede ou outras políticas. Há previsão de metodologia participativas, reflexivas, porém esse ecletismo deixa margem para práticas educativas conservadoras.

A atual conjunta impõe limites ainda maiores, com o atual anúncio de corte no orçamento da Assistência Social, de 49% nos serviços socioassistenciais, dificultando o caráter preventivo desses serviços, a ampliação do público-alvo e a abrangência das ações. Para os próximos anos, a tendência e ampliar o familismo e a parceria com as organizações filantrópicas e caritativas, mediante um Estado mínimo aos extremamente pobre, com ações paliativas. É provável que as ações não superem o cunho moralizador, de responsabilização e culpabilização das famílias pelas dificuldades vivenciadas.

Considerações finais

A matricialidade sociofamiliar na Política de Assistência Social, bem como os serviços que visam materializá-la e efetivá-la, é considerada como avanço ao romper com o atendimento a segmentos descontextualizados do seu grupo familiar, rompendo com a visão fragmentada da realidade. Porém, identifica-se possíveis retrocessos quando se tem por objetivo o fortalecimento das funções protetivas da família, quando se espera que, independentemente de seus formatos e vulnerabilidades, ela continue cuidado, protegendo e garantido a sobrevivência dos seus membros. Quando a vê como um agente insubstituível de proteção social, apagando as contradições, hierarquias e relações de poder no seu interior, além das desigualdades estruturais que lhe afetam e lhe suprimem.

As contradições de um contexto de avanços constitucionais e de lutas da sociedade civil por políticas pública universais, não contributivas e de responsabilidade do Estado, tensiona com o avanço do neoliberalismo no Brasil. O resultado são legislações contraditórias que ora parecem apontar

para a garantia da proteção social, ora para reparti-la com a família, ongs, comunidade, dentre outros agentes informais. Os serviços que se dirigem às famílias reproduzem as expectativas sociais e culturais em torno da proteção, que recai sobre as mulheres, as cuidadoras, educadoras, socializadoras e donas de casa, com baixa possibilidade de oferecerem aquisições financeira, materiais, simbólicas e educativas que minimizam suas situações de vulnerabilidade e de acesso à informação e educação.

O atual cenário – desde 2016, com congelamento do orçamento das políticas sociais, cortes orçamentários na Política de Assistência Social, corte nos beneficiários do Bolsa Família e do BPC – atingirá os serviços que ainda terão mais dificuldades de atender e acompanhar famílias em situação de vulnerabilidade social. Quando a política não incluí e o mercado exclui, resta apenas a família como ancora de integração social e sobrevivência, e com isso não se supera o familismo da política social e do TSF. Mas a família não é um espartilho que se pode esticar sem limites, ou seja, seus recursos são findáveis e sua escassez gera situações de violações, que ainda precisam ser atacadas e enfrentadas, sob risco de uma convulsão social.

Referências

ALENCAR, M. M. T, Família, trabalho e reprodução social: limites na realidade brasileira. In: DUARTE, M. J.O; ALENCAR. M. (org.), **Família e famílias:** práticas sociais e conversações contemporâneas**.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013.

_____. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos1990e seu impacto no âmbito da família, In: SALES, M. A,(Org.) **Política socia, família e juventude:** uma questão de direitos. São Paulo, Cortez, 2008.

BRUSCHINI, C. Teoria crítica da família. In: AZEVEDO, M. A; GUERRA, V.N.A (org.). **Infância e violência doméstica, fronteiras do conhecimento**. São Paulo: Cortez, 2015

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.

_____. Política Nacional da Assistência Social -PNAS. Brasília: MDS,

2004.

_____. **Tipificação Nacional dos Serviços da Assistência Social**. Brasília: CNAS, 2009.

_____. **Orientações técnicas sobre o PAIF.** Volume 1. Brasília: MDS, 2012a.

_____. **Orientações técnicas sobre o PAIF**, Volume 2. Brasília: MDS, 2012b.

_____. **Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: CNAS, 2012c.

_____. **Fundamentos éticos-políticos e rumos teórico – metodológicos para fortalecer o trabalho social com famílias na Política Nacional de Assistência Social,** Brasília: MDS,2016.

CARDOSO, J. N. O trabalho social com famílias na proteção social básica e repercussões nas relações de gênero. In: TEIXEIRA, S. M**. Trabalho com família:** no âmbito das políticas públicas. Campinas: Papel Social, 2018.

COUTO, B. R. et al. (Orgs.). **O Sistema Único da Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo, Cortez, 2017.

FERREIRA, M.D.M; FRANÇA, R.M.S. de. Tendências da Ação do Estado na Política de Assistência Social em tempos neoliberais: aspectos do SUAS, no Estado do Piaui. In.: BRAGA, I. A, (Org) **O Sistema Único da Assistência Social no contexto piauiense:** contribuições ao debate. Teresina, EDUFPI,2018

FERRARI, M.; KALOUTIAN, S.M.(Org.) **Família brasileira, a base de tudo**. São Paulo, Cortez, 2008.

IAMAMOTO, M. V.I,;CARVALHO, R. de. **Relações sociais e serviço social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Editora Cortez, CELATS,2007.

LOSACCO, S. O jovem e o contexto familiar. In.: ACOSTA, A.R. (Org.) **Famílias, redes, laços e políticas públicas.** São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP,2008

MIOTO, R. C. T. Família e proteção social: intervenções profissionais contemporâneas? In: TEIXEIRA, S. M. **Trabalho com família: no âmbito das políticas públicas.** Campinas: Papel Social, 2018.

_____. Família e Assistência Social: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais. In: DUARTE, M. J.O; ALENCAR. M. (org.), **Família e famílias: práticas sociais e conversações contemporâneas.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013.

_____. **Trabalho social com Famílias:** entre as amarras do passado e os dilemas do presente. In: TEIXEIRA, S.M, (Org.). **Política de Assistência Social e temas correlatos.** Campinas: Papel Social, 2016.

_____. família, gênero e Assistência Social. In.: CFESS. **O trabalho do assistente social no SUAS.** Seminário Nacional, Brasília, CFESS, P.108-117,2011.

NEDER, G. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. In.: FERRARI, M.; KALOUTIAN, S.M. (Org.) **Família brasileira, a base de tudo**. São Paulo, Cortez, 2008

PEREIRA-PEREIRA, P. A, Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A, (Org.) **Política social, família e juventude:** uma questão de direitos. São Paulo, Cortez, 2008.

SARTI, C. A. **Famílias enredadas.** In.: ACOSTA, A.R. (Org.) **Famílias, redes, laços e políticas públicas.** São Paulo, Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP,2008.

TEIXEIRA, S. M. **Trabalho Social com família:** fundamentos históricos, teórico-metodológicos e técnico-operativos. Teresina: EDUFPI, 2018.

_____. **A família na Política de Assistência Social:** concepções e as tendências do trabalho social com famílias nos CRAS de Teresina**.** Teresina: EDUFPI, 2016.

_____. Política social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. In: MIOTO, R.C.T. (Org.) **Familismo, direito e cidadania.** São Paulo: Cortez, 2015.

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL: ENTRE O AVANÇO DA CONCEPÇÃO E A RESPONSABILIZAÇÃO DA FAMÍLIA

Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger

Introdução

Foi a partir da Constituição de 1998, da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989, e do ECA, que se estabeleceram direitos para todas as crianças e adolescentes brasileiros indistintamente. Nesse cenário, a manutenção em família e na comunidade passa a ser tratada como prioritária e introduz-se o debate em torno da promoção do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (DCFC) com vistas a romper definitivamente com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes, como se viu anteriormente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) inova ao reconhecer a necessidade de se ter uma família e uma comunidade de pertença, combatendo o histórico de abrigamentos de crianças e adolescentes e ajudando a promover as famílias em condições básicas de acolhimento para criarem seus filhos (RIZZINI, *et al.*, 2006).

No preâmbulo da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989, p. 3), o Direito à Convivência Familiar está marcado e assentado: "A criança, deve crescer no seio de sua família, em um ambiente de felicidade, amor e compreensão"

No Brasil, não foi diferente o reconhecimento da convivência familiar como direito fundamental às crianças e aos adolescentes. Todavia, a luta

contra a institucionalização e em favor dos direitos de crianças e adolescentes ocorre numa conjuntura adversa de reformas das políticas sociais, antes da implementação e regulação das definições trazidas na CF/1988 e pelo ECA, devido às reformas neoliberais, a lógica de restrição orçamentária e redução de gastos sociais, que produz uma nova leitura desse direito, como de responsabilidade das famílias, independentes dos seus formatos e vulnerabilidades sociais. É nesse cenário que a centralidade na família é adotada nas políticas públicas sociais, passando as famílias a serem consideradas como parceiras e agentes de proteção social.

Porém, as mudanças legais assentadas no DCFC criam expectativas de mudanças estruturais na Assistência Social no Brasil, cabendo o seguinte questionamento: elas promoveram reordenamentos institucionais capazes de romper com a tradição histórica de responsabilização das famílias de caráter disciplinador e moralizante? O objetivo deste artigo é retratar os avanços e obstruções consubstanciados na concepção do Direito a Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes e a responsabilização das famílias de crianças e adolescentes institucionalizadas.

A resposta à inquietação esboçada fundamenta-se em elementos de pesquisa ampla, realizada entre 2014 e 2017, ao longo do Doutoramento em Políticas Públicas, intitulada "O processo de trabalho da/o assistente social nos serviços de acolhimento institucional no Estado do Piauí" (CRONEMBERGER, 2017).

A proteção integral de crianças e adolescentes e o direito a convivência familiar e comunitária

A passagem da doutrina da situação irregular para doutrina da proteção integral, no final dos anos 1980 e início dos anos de 1990, caracterizou-se como uma mudança de paradigma, pois a doutrina da proteção integral é uma importante mudança na forma com que crianças e adolescentes brasileiros passaram a ser percebidos, agora como cidadãos plenos, sujeitos de direitos, com garantia de proteção prioritária. Nessa perspectiva, devem ser garantidos todos os direitos fundamentais a eles definidos pela Constituição Federal e pelo ECA.

As doutrinas que nortearam o Código de Menores de 1979 e o ECA são distintas. O primeiro baseia-se na Doutrina Jurídica da Situação Irre-

gular, que tinha como destinatários os menores entre zero e dezoito anos que se encontram em situação irregular (medidas de proteção), geralmente os pobres e em situação de risco social[1] (abandono, situação de rua, cometimento de atos infracionais, e outros) e tinha como concepção de política social implícita a contraditória face de proteção *vs.* controle e disciplinamento. Já o ECA está firmado na Doutrina Jurídica da Proteção Integral, direcionada a todas as crianças e adolescentes, embora não desresponsabilize totalmente os que cometem atos infracionais, mas as medidas socioeducativas são necessárias e a privação de liberdade temporária apenas em casos extremos, pois as novas práticas visam acompanhar os adolescentes no seu contexto familiar e comunitário, considerando sua fase peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Por meio do ECA é garantida prioridade absoluta ao segmento na efetivação dos direitos básicos, que estão estabelecidos no art. 4º e são referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, entre outros. Avanços imperiosos são conquistados, principalmente voltados ao reconhecimento desses como pessoas com dignidade humana.

A partir da Constituição 1988, também é instituída a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que priorizou o atendimento à criança e ao adolescente previsto nas ações de atendimento nos municípios, por meio da Assistência Social e outras ordenações legais, além da recente integração dos serviços sociais por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O aparato legal pós-Constituição Federal de 1988 criou condições de assegurar as diretrizes constitucionais mediante políticas sociais com capacidade de atender às necessidades básicas da população brasileira, em destaque as de crianças e adolescentes, como saúde, educação, cultura, alimentação, esporte, lazer e profissionalização, considerado o acesso aos direitos sociais numa dimensão de cidadania.

Outro marco importante na materialização dos direitos definidos no ECA foi a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), por meio do qual foram definidas as diretrizes da Política, prevista a criação do SUAS, definidos os tipos de seguranças afiançadas e a hierarquização da proteção social em básica e especial e elencados os serviços socioassis-

1. A noção de risco social é a probabilidade de ocorrência de um evento que cause danos, geralmente de rupturas, como familiar e/ou violação de direitos, e está associada ao aumento da pobreza, das desigualdades e vulnerabilidades sociais.

tenciais a serem oferecidos, posteriormente tipificados, ou seja, definidos e padronizados para todo o território nacional. Importa destacar os serviços de prevenção de riscos sociais e combate às vulnerabilidades sociais[2] que atingem crianças e adolescentes e suas famílias, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para várias faixas etárias e os serviços especiais de enfrentamento dos riscos como situação de rua, violência, prostituição e abusos.

Nesse contexto, processa-se a reorganização dos serviços sociais visando à integração de objetivos e formas de ação em relação ao público-alvo, da PAS. Como dito, a PAS na contemporaneidade tem como demarcadores legais a Constituição Federal de 1988, a lei que a regulamentou, a LOAS de 1993[3], a PNAS de 2004 e a NOB/SUAS de 2005. É uma política pública de direito, abrangendo as três esferas de governo e amparada no princípio da descentralização política e administrativa, com a participação da sociedade civil, cujas ações visam romper com a segmentação e a fragmentação do seu público. Tomam a família como foco de intervenção, colocando em pauta as necessidades dela, de seus membros, cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco.

A Assistência Social orienta-se pela "primazia à atenção às famílias e seus membros, a partir do seu território de vivência, com prioridades àquelas com registro de fragilidades, vulnerabilidades e presença de vitimização entre seus membros" (BRASIL, 2005, p.28). Portanto, com centralidade nas famílias, em especial aquelas tidas como vulneráveis e em situação de risco, abrangendo novas dimensões conceituais e campos de ação, para além das situações emergenciais, caracterizadas como de riscos sociais.

Esse processo de normatização e os reordenamentos promovidos geraram grandes mudanças no campo da Assistência Social, passando de uma

2. A partir das críticas aos limites dos conceitos de exclusão social, alguns estudos passam a apontar a existência de uma "zona de vulnerabilidade", formada por setores pobres que buscam alternativas de inclusão ou por novos setores empobrecidos. Nos termos de Castel (1998, p. 27), "a vulnerabilidade social é uma *zona intermediária instável* que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade". Se ocorrer algo, como uma crise econômica, o aumento do desemprego, a generalização do subemprego, as zonas de vulnerabilidade dilatam-se, avançam sobre a zona de integração.

3. Em 1993, houve mudança, como descreve o Art. 20 da lei **nº 12.435, de** 6 de julho de 2011, que altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

dimensão de apoio, compensatória, para as formas redistributiva e preventiva, provendo cuidados e serviços de longo prazo ao lado das situações emergenciais, e com dimensão preventiva dessas situações, de promoção do bem-estar e da qualidade de vida, mas também visando atingir e trabalhar estados de sofrimento, exclusão, vulnerabilidade, discriminações, dentre outras (TEIXEIRA, 2010b).

Essas dimensões da Assistência Social ampliam o escopo da atuação e apresentam novo reordenamento para esse campo da ação estatal. Como destaca Sposati (2006), a perspectiva da PNAS, reafirmada no SUAS, ao propor a proteção social básica, além da proteção especial, ultrapassa o caráter compensatório do entendimento da proteção social promovida pela Assistência Social, que ocorre, via de regra, após a gravidade do risco instalado, sempre nas situações limites. É, sem dúvida, a inclusão da face preventiva das ações da Assistência Social.

Essas inovações implicam mudanças nos processos de trabalhos, no desenvolvimento de novas competências e saberes. As normatizações supracitadas provocam, de maneira geral, expectativas e demandas por uma nova lógica de gestão, seja financeira, seja de recursos humanos e novas estruturas físicas, com a implantação de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Para tal, ampliam-se as expectativas e demandas correlacionadas ao Trabalho Social com Família (TSF), no qual, segundo Teixeira (2010b), as marcas da tradição histórica de organização das políticas sociais mostram que o trabalho foi realizado de forma segmentada em problemáticas e os serviços foram organizados a partir de "indivíduos-problemas" e "situações específicas", como trabalho infantil, exploração sexual, delinquência, dentre outras, não contemplando a família como uma totalidade, em que a família quando inserida nas intervenções era sempre na perspectiva da culpabilidade pelos problemas que enfrentavam, engendrando trabalhos com família numa perspectiva normatizadora e disciplinadora. A Política de Assistência Social (PAS) contemporânea visa romper com essa tradição centralizando sua ação na família numa perspectiva de autonomia e de protagonismo social.

Importa ressaltar que somente nos anos 2000 começa a ser construído, com deliberações provenientes de fóruns, encontros e reuniões, um

documento que continha elementos para a elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC)[4], ou seja, dez anos após a promulgação do ECA. A primeira versão do referido Plano foi apresentada no mês de julho de 2006 e a versão final foi publicada em dezembro de 2006, cujas ações são voltadas para quatro eixos principais: 1) análise da Situação e Sistemas de informações; 2) atendimento; 3) marcos normativos e regulatórios; 4) mobilização, articulação e participação. Estes eixos devem ser desenvolvidos entre as esferas Federal, Estadual, Municipal, Distrital e das entidades da sociedade civil, de forma articulada e compartilhada com a família e com a comunidade, visando assim garantir os direitos de crianças e adolescentes que estão em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal, com vínculos fragilizados ou não.

A temática da criança e do adolescente foi alargando-se de forma significativa na agenda pública e, contemporaneamente, apresenta um conjunto de planos e instituições que formam o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), a saber: i) o PNCFC, que indica um modo de trabalho baseado na transversalidade e no esforço intersetorial nas diferentes esferas de governo(descentralização, intersetorialidade e rede, serão apontados adiante); ii) Combate ao Trabalho Infantil; iii) Enfrentamento à Violência; iv) Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e outros.

O SGD tem sua base no ECA, especificamente no artigo 86, no qual está determinado que "a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios" (BRASIL, 2008, p. 50).

Todas essas considerações possibilitam, de fato, pensar no desenvolvimento de processos com descentralização, de forma intersetorial e conecti-

4. A formulação do Plano é fruto de um trabalho participativo iniciado oficialmente em outubro de 2004, com a Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, que envolveu as três esferas de governo. Utilizando ainda subsídios acumulados das discussões desenvolvidas pelo Comitê de Reordenamento de Abrigos, que funcionou nos anos de 2002 e 2003, que teve como objetivo estimular mudanças nas políticas e práticas de atendimento, efetivando uma transição para o novo paradigma legal, a respeito do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Foi impulsionado pelo movimento do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária. É também marco na defesa do DCFC, constituindo parâmetro para a reflexão e reorientação nas práticas de atendimento à família, à criança e ao adolescente.

vidade da rede, já que não é mais possível, na atual conjuntura, modelo de gestão pública centralizado, burocrático, institucionalizado e sem controle social.

Assim, a atuação articulada dessa rede deve garantir a dinamismo do SGD e, por consequência, a proteção integral da população infanto-juvenil, em especial as que estão em risco social, com seus direitos violados ou ameaçados e considerando o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, sendo este caracterizado como o maior desafio para as instituições que integram o sistema.

Nesse sentido, é essencial pensar a rede de garantia de direitos em uma perspectiva de Proteção Integral e que a união de esforços dessa rede de atendimento, sejam eles individuais ou institucionais, fará um grupo mais forte do que simplesmente a soma de esforços, isso levará a uma sinergia. Para isso, a materialização do SGD tem como princípio a valorização dos sujeitos crianças e adolescentes e ganha apoio com a construção e implantação do ECA, como dispositivo legal que objetiva a garantia dos direitos referentes à proteção da população infanto-juvenil, em qualquer contexto que ela esteja inserida e, sobretudo, respeitando a sua condição peculiar de desenvolvimento.

Considerando que crianças e adolescentes não contam com maneiras de prover, por si só, os requisitos elementares para seu desenvolvimento biopsicossocial, é preciso que os adultos assumam tal incumbência de forma responsável, o que demanda o reconhecimento da garantia de absoluta prioridade nestes cuidados, visto que as providências a realizar têm prazo (o da infância e o da adolescência) e modo (no melhor interesse da criança e do adolescente) determinados para atingirem sua finalidade a contento. De fato, "em força da proteção integral, crianças e adolescentes têm o direito que os adultos façam coisas em favor deles" (VERCELONE *apud* CURY, 2008, p. 36).

À luz dessas considerações, ressalta-se que o ECA avança na luta pela legitimação dos direitos de crianças e adolescentes e reconhece a importância da família e da comunidade para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes. A partir desse entendimento, a referida legislação estabelece direitos, dentre os fundamentais o DCFC, cuja força motriz garante que os esforços das políticas devem visar ao fortalecimento dos vínculos com a família de origem.

O DCFC está consubstanciado legalmente na chamada Nova Lei de Adoção, ou Lei da Convivência Familiar, Lei 12.010 de 2009, pois foi construída com base no PNCFC. A convivência familiar e comunitária é direito de todas as crianças e adolescentes, em especial daqueles que tiveram seus vínculos rompidos, que estão em instituições de acolhimento institucional ou familiar.

Para tanto, o DCFC deve ser entendido enquanto expressão dos Direitos Humanos, tendo em vista o seu caráter fundamental. Dado o seu reconhecimento e positivação nas normativas constitucionais, sua implementação passa pela ótica prioritária das ações governamentais. Crianças e adolescentes possuem a condição peculiar de seres em desenvolvimento, portanto necessitam da supervisão direta de um responsável e, primariamente, esta responsabilidade é atribuída à família. Essa condução está permeada de significados e controversas, pois as vulnerabilidades e riscos sociais e pessoais impedem essas famílias de garantirem esse direito, devendo o Estado proteger essas famílias para que, de fato, seja garantida a convivência familiar.

Entretanto, Vicente (2004) chama atenção que a família pobre, que historicamente perdeu sua criança, foi ignorada ou tratada como inexistente pelos serviços. Corroborando, Shanti e Oudenhove (2003) destacam os casos em que a prática de acolhimento em famílias voluntárias ou extensas é levada ao extremo, denotando claramente a negligência do investimento público no bem-estar de crianças e adolescentes e na sua permanência em suas famílias biológicas. A atenção integral às famílias em situação de vulnerabilidade poderia prevenir a eventual separação entre pais e filhos:

> O sistema de acolhimento frequentemente trata as famílias com dificuldades de moradia, renda e acesso à saúde como incapazes ou negligentes para cuidar de seus próprios filhos. É irônico que crianças e adolescentes em acolhimento geralmente estejam melhor economicamente do que aqueles que permanecem com suas famílias de origem (SHANTI; VAN OUDENHOVEN, 2003, p. 19-20).

Mesmo com tantas conquistas dos direitos de crianças e adolescentes ainda há ranço do primeiro Código de Menores de 1927, obviamente em outra perspectiva, senão vejamos: era dever da família suprir necessidades de seus filhos de maneira adequada, caso contrário, perderia o poder fa-

miliar (KAMINSKI, 2002). E hoje? Avança-se, pois há dissociação da destituição do poder familiar por falta de condições materiais, mas pouco se alterou das condições de vida de muitas famílias pobres com crianças e adolescentes e os trabalhos com essas famílias ainda são escassos e assistemáticos.

Reforçando, o Estatuto determina, no artigo 19º, que toda criança e adolescente tem o direito de ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurando sua convivência familiar e comunitária. Mas se questiona: que condições são oferecidas às famílias para a consubstanciação desse direito? Pois, mesmo sendo uma conquista reconhecida, no que diz respeito aos direitos de criança e adolescentes, ainda está muito longe de ser alcançado. Considerando que a prática de institucionalizar crianças e adolescentes não faz parte apenas do passado, época em que eram vistos como menores problemáticos, e em que a política predominante para os atender era pautada no antigo Código de Menores, com o desenvolvimento de práticas eminentemente punitivas, coercitivas e de controle. Com o ECA, é imputado a eles o direito de viver com sua família, mas não se garante apoio, sustentáculo e condições objetivas para suas famílias.

Acertadamente Becker (1994, p. 63) elucida:

> O que ocorre na verdade no Brasil é uma confusão conceitual entre abandono e pobreza, uma vez que a imensa maioria das crianças pobres, mesmo as que estão nas ruas, ou recolhidas nos abrigos, possuem vínculos familiares. Os motivos que os levam a essa situação de risco não é, na maioria das vezes, a rejeição ou a negligência por parte de seus pais, e sim as alternativas, às vezes desesperadas, de sobrevivência.

Apesar da centralidade da família na Política de Assistência Social, da perspectiva da intersetorialidade na atenção as suas múltiplas demandas, a precariedade ou ausência de serviços e benefícios monetários, o trabalho com as famílias limita a convencimento de não mais violarem direitos, devolvendo para elas a responsabilidade por permanecerem ou não com as suas crianças e/ou adolescentes. As condições e pré-requisitos dos serviços e programas sociais governamentais para acesso à proteção social é o reforço dessa responsabilidade, que sobrecarrega a família com novos deveres e condicionalidades, ao invés de protegê-las incondicionalmente, apenas

pelo critério da cidadania, da dignidade humana. Desta feita, a crítica mais contundente à afirmação da família como referência das políticas públicas está, na atualidade, associada à regressão da participação do Estado na provisão de bem-estar social, com a partilha de responsabilidades na agenda pública, com inúmeros atores sociais, incluindo as famílias e seus recursos internos e não é diferente quando se discute o DCFC.

Isso se desvia do caminho da garantia dos direitos sociais historicamente conquistados por crianças e adolescentes e entra na rota da focalização das políticas públicas nos segmentos mais pauperizados da população, com contrapartidas denominadas de condicionalidades, fortalecendo significativamente o mercado como instância de provisão de bem-estar social para os que podem pagar, e para os pobres a aposta é na organização da sociedade civil como provedora.

A imposição de respostas à família para a garantia do direito a convivência familiar e comunitária

Ao longo dos anos, os reflexos da responsabilização da família pelo cuidado de seus membros, assistindo-os, criando-os e educando-os, vem sendo legalmente legitimado, conforme se vê claramente no capítulo VII, art. 227 e 229 da Constituição Federal de 1988 e, no caso de crianças e adolescentes, no art. 4º do ECA, que ditam o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, sendo prioritariamente garantido, de forma crescente, primeiro pela família, depois pela comunidade, pela sociedade e, por fim, pelo Estado.

Os significados e controvérsias se tornam visíveis, hoje, nos dois principais serviços da Assistência Social, o Serviço de Proteção e Atendimento à Família(PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI),que visam como primeiro objetivo à potencialização das funções protetivas da família,portanto reforço da família, das suas funções clássicas, dissociadas das novas vulnerabilidades e situações recorrentes de risco social que dificultam ou impedem o exercício dessas funções sem o suporte dos serviços públicos. Assim, desvirtua o significado de política pública e do seu papel na reprodução social das famílias e, por vezes, não se percebe a sobrecarga que recai sobre as famílias com essas

ações que, em nome de proteção, exige muito mais das mais fragilizadas.

Pereira (2006) considera esse esvaziamento da política social, como responsabilidade e prioridade do Estado, como uma estratégia resultante do impacto do neoliberalismo e sua lógica de redução do Estado, já que, ao invés de emancipar a família, sobrecarrega-a com tarefas e responsabilidades que pertencem ao Estado. Embora haja o reconhecimento explícito da importância da família na vida social como merecedora da proteção do Estado, posta pela Constituição Federal de 1988, posteriormente, com as reformas e avanço do neoliberalismo, o que se assiste é a penalização de muitas famílias brasileiras, especialmente as mais pobres, pois a política social não consegue atingi-las e oferecer suporte.

É direito das crianças e dos adolescentes serem protegidos, mas, acima de tudo, é um dever do Estado proteger também as suas famílias, proporcionando condições efetivas para garantir o DCFC. Garantir o paradigma da proteção integral, incorporado no ECA, ao reconhecer que as pessoas com idade inferior a 18 anos estão em estado especial de desenvolvimento humano, rompendo expressamente, por um lado, com o paradigma da pobreza como norteador das ações assistenciais em prol da infância e, por outro, diferenciando o direito destes em relação aos direitos dos adultos.

Mas nesse contexto de reformas neoliberais desde os anos 1990, retornando com força no atual contexto político brasileiro, o DCFC é descaracterizado enquanto direito social a ser garantido pelo Estado. A visão liberal deste o coloca como responsabilidade das famílias.

Como o DCFC, que, à primeira vista, se mostra bastante abstrato e ocupando ao mesmo tempo um lugar comum, porque ele é do rol do domicilio, do lar, espaço privado, a sociedade aceita facilmente o fato de que toda criança tem direito a nascer e crescer em um lar saudável, protegido e seguro, mas não se questiona que capacidade objetiva e subjetiva a família tem para assegurar proteção social aos seus filhos. Assim, muitas são as crianças que enfrentam situações de extrema vulnerabilidade social, situação que gera propensão maior da incidência de risco social e, nesse último caso, tem que se afastar de suas famílias de origem e passam a viver em situação de acolhimento, como medida protetiva. Mas, para que o DCFC possa, de fato, se efetivar de forma ampliada, é indispensável uma profunda integração das políticas sociais e uma oferta de serviços diversos, além da efetivação do SGD, funcionando de forma ágil e articulada.

O ECA apregoa que toda política de atendimento deve dar ênfase ao direito à convivência familiar de crianças e adolescentes. O artigo 92 do ECA (BRASIL, 2010 p. 10), que trata dos princípios que devem ser seguidos pelas entidades de acolhimento, impõe:

> I — preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; Inclui-se a reintegração familiar como um dos objetivos das entidades que acolhem crianças e adolescentes. II — integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; Incluiu a família extensa como uma das possibilidades de encaminhamento da criança ou adolescente.

Sobre o DCFC e o lugar da família, a PNAS (2004) elenca, entre suas diretrizes, a "centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios, serviços e projetos", a matricialidade sociofamiliar, e aponta como um de seus objetivos "assegurar que as ações no âmbito da Assistência Social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária" (BRASIL, 2004, p. 33). A PNAS destaca ainda que:

> A centralidade na família e a superação da focalização, no âmbito da Política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal (BRASIL, 2004, p. 41).

Portanto, normativamente, prevê a garantia de sustentabilidade, de proteção às famílias, mas nos serviços a prioridade são ações de atendimento e não de acompanhamento, a provisão de benefício monetário é restrita e limitada, assim como os serviços de apoio às famílias e dirigidos aos seus membros que precisam de cuidado e ocupação do tempo livre.

Fortalecendo a discussão do DCFC e família, é imperioso destacar a acepção de Fontenele (2007, p. 201), que, ao analisar a família na PNAS, elenca dois pontos para reflexão: o primeiro é a questão da família como usuária de serviços; e o segundo, a família na perspectiva da responsabilização pela proteção social.

De outra forma reflete Carvalho (2007), ao destacar a tendência dos governos de tomar a família como um alvo privilegiado da Política. Para a autora, a Política dá-se na forma de parceira na implementação dessas políticas, apoiada na perspectiva acentuada de partilha de responsabilidades

e solidariedades públicas e privadas que desenvolve, de acordo com Simionatto (1998), um verdadeiro *welfare family*. Nessa ótica, Carvalho (2007, p. 18) aponta que: "o mais importante a se observar é que a família retoma um lugar de destaque na política social. Ela é ao mesmo tempo beneficiária, parceira, pode-se dizer mini prestadora de serviços de proteção e inclusão social".

Ressalta-se que a família, como instituição historicamente reconhecida pela sociedade, necessita de políticas que a apoiem e a protejam porque os problemas que enfrentam têm origem estrutural, do modo de produzir e se reproduzir dessa sociedade. Mas, ao mesmo tempo, as políticas devem recriá-la, gerando relações afetivas e vínculos de pertencimentos fundadas na igualdade entre sexos e gerações. Para serem efetivas na inclusão em serviços, deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais, para o enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender às contingências sociais e a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2003).

Sobre isso é importante ressaltar que os dispositivos legais que defendem o DCFC consubstanciam-se em elos importantes na direção da garantia dos direitos de crianças e adolescentes, no entanto, ainda se ressente de suportes das diversas políticas públicas que assegurem a efetivação da norma legal.

Nos documentos normativos, veem-se claramente impasses entre dois paradoxos: de proteção às famílias e a crianças e adolescentes de um lado; e de outro lado, o reforço do familismo, com a centralidade de atenção na família, como mini prestadora de serviços, como agente de proteção social, com relevo para a capacidade de cuidado e proteção no seu interior. Nesta, as unidades familiares devem assumir a principal responsabilidade pelo bem-estar de seus membros, como canal "natural" de proteção social, independentes dos seus formatos, das vulnerabilidades e das vicissitudes da convivência familiar, ao lado do Estado, do mercado e das organizações da sociedade civil. Nessa perspectiva, os princípios e as ações protetivas que defendem que a capacidade de cuidados da família está diretamente relacionada à proteção que lhe é garantida através das políticas públicas, como instância a ser cuidada e protegida, ficam obscuros e inviabilizados pela precariedade das políticas sociais e pelo apelo da parceria com a família.

Em relação à função da família, no que tange ao DCFC, esta se en-

contra, como dito no item anterior, claramente no Estatuto, quando reafirma que os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos e para isso precisam ter acesso, junto com a comunidade, à formulação das políticas básicas. Diferente dos primeiros Códigos de Menores, a pobreza não lhes retira os direitos nem os deveres, pelo contrário, o Estatuto avança nesse reconhecimento, mesmo no entendimento de que as famílias têm direito à proteção, somente quando necessitarem.

Assim, o artigo 23do ECA (BRASIL, 2010, p.20) contempla que "a falta ou carência de recursos materiais, não constitui motivo suficiente para perda ou suspensão do poder familiar". E ainda mais: não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio. No entanto, dada a miserabilidade em que vive hoje grande contingente da população brasileira, pode-se asseverar que se existe abandono por parte da família, na maioria das vezes, é porque esta foi anteriormente abandonada pelo Estado.

Deveriam ser alteradas, com o Estatuto, práticas de atuação destinadas a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Porém se sai da "solução fácil do internato" para a família acolhedora, família extensa ou substituta, o que pode estar encobrindo várias questões, como a responsabilização da família de origem, pelo insucesso do não cuidado e pela falta de vínculos, ou repasse da obrigação para outras famílias substitutas provisoriamente, solução econômica para o Estado em tempos de restrições orçamentárias.

Os reordenamentos das instituições, hoje denominadas de acolhimento, deram-se pela mudança de paradigma no serviço de institucionalização, conforme artigo 92 *Caput*, com redação dada pela Lei nº 12.010/ 2009 do ECA (BRASIL, 2010, p.57), quando determina os critérios que devem orientar esse serviço:

> I – preservação dos vínculos familiares; II – integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem; III- atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV - desenvolvimento de atividades em regime de coeducação; V –não desmembramento de grupos de irmãos; VI- preservação sempre que possível, da criança e do adolescente num único abrigo, evitando-se, dessa forma sua transferência para outra instituição; VII – participação na vida da comunidade local; VIII - preparação

gradativa para o desligamento; IX- participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Percebe-se nesses princípios que a proposta do ECA é regulamentar o atendimento dentro das instituições de acolhimento com vistas, prioritariamente, a garantir o DCFC, além do atendimento mais personalizado e humanizado. Para garantir esse direito, deve-se apoiar e subsidiar a família de origem da criança acolhida, para que ela volte a seu convívio sem ter os direitos violados novamente.

No entanto, Santos (2007) ressalta que essa ênfase da família no Brasil é preocupante, pois historicamente ela nunca foi secundarizada, perante o Estado e as instituições especializadas, em suas funções protetivas, em especial na provisão das necessidades dos seus membros, o que faz com que tal tradição se renove hoje para se apresentar, de forma mascarada, uma perspectiva familista dentro do discurso do acolhimento. As ações públicas sempre estiveram concentradas sobre famílias que faliram no provimento de condições de sobrevivência, suporte afetivo e socialização de crianças e adolescentes. Assim, para Teixeira (2010), as ações a elas destinadas buscam torná-las aptas a voltar a cumprir o seu papel sem comprometer a estabilidade social ou ampliar gasto social, aliás uma premissa presente, ainda hoje, na política.

Para Machado (2011), a "nova" visão adotada pelo Estatuto é a da família como espaço privilegiado para o desenvolvimento da criança e do adolescente que lhes assegura que seus direitos sejam atendidos com absoluta prioridade, admitindo que receba apoio para desempenhar suas funções de cuidadora. Essa concepção do ECA reafirma que, para receber proteção, a família necessita proteger seus membros, o que deve ser potencializado como se o problema fosse a incapacidade dela de exercer suas funções e não a realidade estruturalmente desigual e excludente que, de inúmeras formas, nela se reflete. Os serviços destinados à família aparecem, pois, no subterfúgio do apoio, o que é preocupante, se esse se reduz a ações paliativas e superficiais de acolhimento ou a serviços socioeducativos que visam reforçar essas funções clássicas da família. Nessa perspectiva, não se efetiva no viés do direito à proteção e à inclusão social na rede de serviços, prioritariamente pública. Isso compromete, de modo significativo, a sobrevivência do grupo e de seus vínculos.

O alerta de Bronfenbrenner (1995, p. 120) requer atenção, uma vez que se a família não funciona, "não é porque ela é composta por pessoas de má índole que não se preocupam ou cujo amor pelos filhos não é suficientemente grande. É porque as circunstâncias não o permitem". É comum conceber a família sendo responsabilizada e culpabilizada pelos infortúnios de que é acometida, em vez de ter seus direitos garantidos. Na verdade,

> [...] está equivocado quem pensa que a criança de rua está nessa condição porque não tem uma família. Todas elas têm. O problema reside no fato de que, em geral, sua família está em crise, sem estrutura para resolver seus problemas. Isso não significa que, necessariamente, seus pais sejam incompetentes para criar seus filhos. A questão ultrapassa a insensatez. A família da criança em situação de rua compõe uma parcela da sociedade que não recebe apoio do Estado porque este não implementa políticas públicas efetivas para dar o suporte que as famílias necessitam [...] (RIBEIRO, 2001, p. 35).

De fato, a compreensão das situações de vulnerabilidade e risco sociais deve ultrapassar a ótica de uma construção singular para que se perceba entrecruzada por múltiplas relações que condicionam e definem a dinâmica da família, vista para além dos vínculos de afetos e cuidados. Isso porque o campo da proteção social, como garantia de direito social, deve ser de responsabilidade do Estado mediante acesso à renda e ao usufruto de bens e serviços de caráter universal e de qualidade. Isso porque o Estado, na definição de Gramsci (2000, p. 331), é:

> [...] todo um complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dominante não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados, o que implica domínio e consentimento, luta por hegemonia e um Estado perpassado pela luta de classes e correlação de forças. O pacto de classes que deu origem ao Estado Social ou Welfare State nos pós-guerras é a materialização dessa concepção e o modelo de Estado que cobre os riscos sociais de forma universal e fundado nos valores de justiça social e igualdade, é o tipo ideal ou utopia que se busca, a possibilidade de efetivação de direitos sociais na ordem capitalista, o que não exclui ou elimina as desigualdades sociais, mas as minimiza e mantém em nível de civilidade.

É inegável que o PNCFC se configurou como uma estratégia de mudança na agenda pública e no modelo de atendimento à criança, ao ado-

lescente e aos seus familiares, com o objetivo de fortalecer os vínculos e a convivência familiar, em substituição de práticas de institucionalização realizadas historicamente com cunho benemerente, filantrópico e punitivo, que em última análise visavam à manutenção da ordem e da paz, tradicionalmente difundidas na atenção à criança e ao adolescente no Brasil.

Na perspectiva protetiva, deve-se colocar o direito em primeiro plano, pois, como delineado anteriormente, pode-se comprometê-lo como de responsabilidade individual das famílias ou assentado no viés mercadológico para sua operacionalização ou materialização, quando se tem direito quem pode comprar os serviços no mercado.

De outro ângulo, tem razão Fontenele (2007) quando diz que a centralidade da família, ao compor um paradigma presente nas políticas e programas sociais, não pode ser necessariamente considerada como superação de fragilidades dos serviços ofertados, preconceitos arraigados e garantia de usufruto de direitos. Antes, existiam os grandes abrigos que se pautavam em modelos assemelhados a manicômios, conventos, prisões, onde a convivência familiar e comunitária era distante. Com os novos dispositivos legais e lutas no Brasil, ocorreram avanços com possibilidades reais de superação de práticas assistencialistas, com o olhar particularizado para cada criança e adolescente; no entanto, o desafio está em reconhecer não só a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, mas também a família e a comunidade como referências fundamentais a serem protegidas.

As orientações técnicas de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes também podem ser consideradas avanço na garantia do DCFC, quando esse apresenta parâmetros de procedimentos técnicos fundamentais para a profissionalização dos serviços oferecidos, inclusive com orientações metodológicas e diretrizes nacionais. Entretanto, oferece um *modus operandi* padronizado que muitas vezes pode diminuir as autonomias profissionais e sua adaptação às realidades dos territórios e das famílias neles inseridas.

Mesmo dito isso, a rede do SGD tem muitos desafios a serem superados por causa das dificuldades de coordenação das redes pelo poder público, pela fluidez delas, pela falta de definições de papéis e responsabilidades de cada órgão público e de como poderiam trabalhar articuladamente. Outros problemas aparecem, como:

> [...] distanciamento e ausência do diálogo interinstitucional e intersetorial; da carência de infraestrutura, de condições e qualidade de atendimento; de pessoal capacitado na perspectiva e na lógica dos direitos. Destaca-se, mesmo com todo aparato crianças e adolescentes, são tratados como problema, reproduzindo a velha questão do "menor" problema, ao invés de ser visto como sujeito de direito, consoante a doutrina da proteção integral pressuposta no ECA e em todas as normativas que dele derivaram. E esta forma e outras que contradiz o Estatuto e (re)edita práticas de maus tratos e negligências (MEIRELES, 2014, p. 50).

O papel do Estado, na perspectiva protetiva e do direito social, deve ser de primazia, não apenas na regulação, mas na coordenação e oferta de serviços, numa perspectiva de implementação de políticas públicas universalizantes e afiançadoras de direitos das crianças e adolescentes, especialmente quando suas famílias se encontram em situação de risco social, mas também de forma preventiva, enfrentando as vulnerabilidades sociais.

Considerações finais

A partir da Constituição de 1998, da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1989, e do ECA se estabeleceram direitos para todas as crianças e adolescentes brasileiros indistintamente. Nesse cenário, a manutenção em família e na comunidade passa a ser tratada como prioridade e se introduz o debate em torno da promoção do DCFC com vistas ao rompimento definitivo com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes.

Porém a luta contra a institucionalização e em favor dos direitos de crianças e adolescentes ocorreu numa conjuntura adversa, de reformas das políticas sociais antes da implementação e regulação das definições trazidas na Constituição de 1988 e pelo ECA, devido às reformas neoliberais, à lógica de restrição orçamentária e redução de gastos sociais, que produziu uma nova leitura desse direito, de forma neoliberal, como de responsabilidade das famílias, independentes dos seus formatos e vulnerabilidades sociais. É nesse cenário que a centralidade na família é adotada nas políticas públicas sociais, passando as famílias a serem consideradas como parceiras e agentes de proteção social.

A passagem da doutrina da situação irregular para doutrina da pro-

teção integral caracterizou-se como uma mudança de paradigma, pois a doutrina da proteção integral é uma importante mudança na forma com que as crianças e adolescentes brasileiros são percebidos, como cidadãos plenos, sujeitos de direitos, com garantia de proteção prioritária, por meio de políticas sociais, com capacidade de atender às necessidades básicas de crianças e adolescentes, como saúde, educação, cultura, alimentação, esporte, lazer e profissionalização, considerando o acesso aos direitos sociais numa dimensão de cidadania. Todavia, os reordenamentos, como se viu, são limitados pela cultura institucional de abrigar, pelas dificuldades do trabalho em redes intersetoriais, das articulações que seriam necessárias no Serviço de Garantia de Direitos (SGD), dentre outras.

Outro marco importante na materialização dos direitos definidos no ECA foi a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, quando foram definidas as diretrizes da Política de Assistência Social, prevista a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), definidos os tipos de seguranças afiançadas e a hierarquização da proteção social em básica e especial e elencados os serviços socioassistenciais a serem oferecidos.

No entanto, essa demarcação histórica está permeada de lacunas, pois, por exemplo, somente dez anos após a promulgação do ECA, nos anos 2000, foi construído um documento que contivesse elementos para a elaboração do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária(PNCFC), que teve como objetivo fomentar, articular e integrar as diversas políticas, programas, projetos, serviços e ações de apoio sociofamiliar para a promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

A convivência familiar e comunitária é direito de todas as crianças e adolescentes, em especial, daqueles que tiveram seus vínculos rompidos, que estão em instituições de acolhimento institucional ou familiar.

No entanto, viu-se que a prática de institucionalizar crianças e adolescentes ainda é presente, mesmo com o ECA imputando direito às crianças e adolescentes de viver com sua família, pois ainda não são garantidos apoio, sustentáculo, orientação e condições objetivas para suas famílias poderem permanecer com seus filhos/as. O que concluímos é que, ao invés de emancipar a família (do julgo da pobreza, da precariedade e das violações), tem-se a sobrecarga de tarefas e funções que reforçam o familismo. Embora

haja o reconhecimento explícito da importância da família na vida social como detentora da proteção do Estado, posta pela Constituição de 1988, o que se assiste é a penalização de muitas famílias brasileiras, especialmente as mais pobres, pois a política social não consegue atingi-las e oferecer suporte adequado.

Por isso, verificou-se que o DCFC e a atenção à família precisam ser melhor decifrados, discutidos e entendidos em face do conjunto de mudanças e complexidades que as famílias sofrem, e a necessidade crescente que têm dos serviços públicos para garantir a convivência familiar e comunitária.

É um direito das crianças e dos adolescentes serem protegidos, mas, acima de tudo, é um dever do Estado proteger também as famílias, proporcionando condições efetivas para se garantir o DCFC. Por isso mesmo, entre os desafios, está o repensar a proteção efetiva destinada à família para se garantir o DCFC.

Referências

BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social** (NOB\SUAS). Aprovada pela Resolução CNAS nº 130/2005 Brasília: MDS/SNAS, 2005.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária/** Secretaria Especial dos Direitos Humanos. – Brasília-DF: Conanda, 2006.

BRONFENBRENNER, U. **A ecologia do desenvolvimento**: experimentos naturais e planejados. Porto alegre: Artes Médicas, 1995.

CARVALHO, M. do C. B. de. O lugar da família na política social**.** In: CARVALHO, M. C. B. (Org.). **A família contemporânea em debate**. 7ed.São Paulo: Cortez, 2007, p. 15-22.

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social. Uma crônica do salário.** Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

COSTA, B. L. D. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os

desafios da inovação. O caso das políticas de Assistência Social à infância e adolescência. In: CARVALHO, A. et al (Orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG. Proex, 2002.

FONTENELE, I. C. **O controle da pobreza na ordem do capital:** a centralidade da Assistência Social no Brasil do ajuste neoliberal. Tese de Doutorado em Políticas Públicas. São Luís: UFMA, 2007.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, v.02.

KAMISKI, A. K. **O Conselho tutelar, a criança e o ato infracional: proteção ou punição?** Canoas, RS: ULBRA.

MACHADO, V. R. A atual política de acolhimento institucional à luz do estatuto da criança e do adolescente. **Serv. Soc. Rev**., Londrina, v. 13, n. 2, p. 143-169, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/10431/9121>. Acesso em: 27 ago. 2016.

MEIRELES, F. da S. **Famílias de crianças e adolescentes sob guarda jurídica de terceiros: manifestações da questão social e da função protetiva do Estado no Município de Timon-MA**. Dissertação de Mestrado – UFPI. 2014.

_____. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

RIBEIRO, M. O. A criança de/na rua tem família: uma família em crise. **Desenvolvimento Humano**, n.11 São Paulo, 2001, p.35-47.

RIZZINI, I. et al. (org.) **Acolhendo crianças e adolescentes:** experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. SP. Cortez, DF UNICEF, RJ PUCRJ, 2006.

SANTOS, A. C. de A. *et al*. A centralidade das políticas de combate à pobreza e a ênfase na família: o Programa Bolsa Família. **CBAS**, n 12, Foz de Iguaçu: CFESS, 2007. CD-ROM.

SHANTI, G.; OUDENHOVE, N. V. **Apostando al Acogimiento Familiar, um**
Estudo comparative internacional. Amberes: Garant, 2003.

SIMIONATTO, I**.** Do WelfareState ao Welfarefamily: a reforma da Assistência na Itália. **Ser Social.** Programa de Pós-Graduação em Política Social. UNB. DSS, v.1, primeiro semestre de 1998, p. 145-164.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, ano 26, n. 87, p. 96-122, 2006.

TEIXEIRA, S. M.A família na trajetória do Sistema de Proteção Social brasileiro: do enfoque difuso à centralidade na Política de Assistência Social. **Revista Emancipação.** Ponta Grossa, v. 10, n. 2,p. 535-549, jul./dez, 2010a.

_____. Trabalho interdisciplinar nos CRAS: um novo enfoque e trato à pobreza? **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 286 - 297, ago./dez, 2010b.

VICENTE, C. M. O direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo. IN: KALOUSTIAN, S. M. (org.) **Família Brasileira, a base de tudo**. 6 ed. São Paulo: Cortez. Brasília: UNICEF, 2004, p. 47-59.

A INTERSETORIALIDADE E O PROGRAMA ACESSUAS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO PÚBLICA NO SUAS

Marfisa Martins Mota de Moura
Mauricéia Lígia Neves da Costa Carneiro

Introdução

Em face das contradições postas pelo mundo do trabalho gerador de múltiplas exclusões aos indivíduos e famílias quanto ao acesso ao trabalho, gerando uma diversidade de condições vulneráveis e de risco sociais, a Assistência Social, enquanto política pública garantidora de direito, constitui-se de funções protetivas que visam à promoção de direitos socioassistenciais no contexto do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Nessa perspectiva, tem-se no escopo desta política o desafio da integração ao mercado de trabalho aos indivíduos excluídos deste mercado mediante estratégias de inclusão produtivas como finalidade protetiva da Assistência Social.

Posto isso, o presente artigo pretende tecer algumas considerações acerca da intersetorialidade e o Programa Acessuas como ferramenta de articulação das políticas públicas no contexto da Política de Assistência Social – Sistema Único de Assistência Social (SUAS), contribuindo com reflexões sobre as estratégias do programa numa perspectiva de garantia de direito às condições de empregabilidade no mercado de trabalho e afiançadora de direitos.

Para tanto, em um primeiro momento, aborda-se sobre a Intersetorialidade como ferramenta de articulação das políticas Públicas para, posteriormente, voltar-se à reflexão sobre o Programa Acessuas e a interse-

torialidade com o Sistema Único de Assistência Social – SUAS em uma perspectiva da inserção do público do SUAS no contexto do mercado de trabalho mediante as estratégias no SUAS e as políticas públicas.

A intersetorialidade como ferramenta de articulação das políticas públicas

No debate sobre as políticas sociais a partir do marco legal da Constituição Federal de 1988, o conceito de intersetorialidade ganha relevância em virtude de apresentar-se como um instrumento de execução de políticas públicas a partir da introdução do processo de descentralização no modelo de gestão do Estado.

O processo de descentralização está intrinsecamente relacionado ao regime democrático, e, por consequência, à democratização do Estado. Esse processo possibilita a ampliação do campo dos direitos, a progressiva incorporação dos setores marginalizados às instituições representativas e um maior controle e participação da população na atuação das administrações públicas. Como, também, possibilita a troca de saberes de forma que os problemas sociais não sejam enfrentados de maneira fragmentadas, dificultando a sua compreensão e equacionamento.

Com a descentralização busca-se a eficiência no gerenciamento da máquina administrativa e o rompimento com um Estado burocrático e centralizador, como havia sido o Estado ditatorial brasileiro. No que diz respeito ao Estado, o processo de descentralização é marcado por tensões que se criam entre os órgãos centrais e os órgãos locais, notadamente quando está relacionado à redefinição e redistribuição de competências e funções. Refletir sobre esse fenômeno é importante, pois possibilita precisar o que pode ser descentralizável e o que não pode ser e como a descentralização pode influenciar a intersetorialidade entre as políticas públicas.

Nestes termos, para efeito desse estudo, a compreensão de descentralização e intersetorialidade estão implicitamente correlacionados, como expressa Sposati:

> O modelo de gestão intersetorial tem se mostrado mais factível quando combinado à descentralização territorial. Trata-se, no caso, da intersetorialidade construída para a integração e|ou complementação de uma ação em rede determinada área físico-territorial de abrangência. No caso, as características e

> as demandas de um território (dinâmica, cidadão, natureza) é que determinam a extensão e a intensidade da intersetorialidade face ao objetivo a ser atingido (SPOSATI, 2006, p. 133).

A partir do processo de descentralização das políticas públicas viabiliza-se um conhecimento mais homogêneo dos territórios e suas realidades, indicativo para ações integradas na perspectiva da intersetorialidade. Nessa perspectiva, Inojosa (2001) define como uma articulação de saberes e experiências para o planejamento e avaliação de ações cujo fim é alcançar resultados cooperativos em situações complexas.

Posto isso, o que entendemos por intersetorialidade passa pela articulação entre sujeitos de setores sociais diversos e, portanto, de saberes, poderes e vontades diversos, para enfrentar problemáticas sociais diversas. É uma nova forma de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas que pretende possibilitar a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais para produzir efeitos mais significativos no atendimento às demandas sociais.

Segundo Sposati (2013), as políticas sociais por si só não solucionam tudo e necessitam se comunicar para identificar as necessidades da população. Assim, a intersetorialidade significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, uma combinação entre políticas setoriais com intersetoriais, e não as contrapor. A intersetorialidade é uma qualidade necessária no processo de intervenção, pois compreende o diálogo entre os diversos atores, setores, políticas, tanto no âmbito público quanto privado, no desenvolvimento de ações de cunho, especialmente, social.

No contexto das políticas públicas, exercitar a intersetorialidade não tem uma relação direta com a vontade política, mas tem uma relação direta com o poder decisório e com os recursos disponíveis, pois existe um movimento orgânico entre interesses e práticas sociais, isto é, depende dos objetivos que estão propostos e se esses objetivos comungam e como se deu a sua construção.

Na ação da intersetorialidade, a base territorial ocupa um significativo espaço de articulação de necessidades e de conhecimento da realidade, como também a criação de mecanismos de articulação para potencializar ações e resultados. Para isso, é relevante o desenvolvimento da capacidade de aceitar conviver com a diferença, baseada em um projeto ético-político centrado na democracia. O diálogo é a ferramenta capaz de estabelecer e

coordenar demandas, informações e interesses visando ao alcance de objetivos comuns.

Contrastando com o antigo conceito baseado em relações hierárquicas e dependentes, a concepção de intersetorialidade destaca o aspecto da inter-relação e complementaridade. As parcerias ganham significativa relevância, que possibilitam um trabalho intersetorial ou transetorial**,** viabilizando um atendimento mais integral e integrado, o que desloca os serviços isolados para uma gestão articulada, potencializando a capacidade de dar respostas às demandas sociais.

A intersetorialidade – e a perspectiva de integralidade nela implícita – busca o estabelecimento de parcerias entre diferentes instituições no sentido de trabalharem juntas para o alcance de objetivos e metas comuns. Consiste na obtenção de certa unidade, apesar das diferentes áreas de atuação dos setores envolvidos, tentando estabelecer vínculos intencionais que superem a fragmentação e a especialização

A articulação intersetorial fortalece as ações de proteção e inclusão social, vislumbrando o enfrentamento das vulnerabilidades sociais dos indivíduos e famílias, na perspectiva da melhoria da qualidade de vida no que se refere ao acesso aos serviços sociais. Esses serviços podem se qualificar a partir do processo de mapeamento das vulnerabilidades, das potencialidades e da contribuição que cada setor pode dispensar para o alcance do objetivo traçado.

A construção da intersetorialidade enfrenta desafios; o modelo tradicional e hierárquico de gerenciamento da coisa pública simplesmente não atende às demandas desses tempos complexos e em rápida transformação. O Estado poderá alcançar um novo patamar de desenvolvimento, mais integrado à realidade social, quando houver o reconhecimento dos limites de poder e de atuação dos setores, pessoas e instituições (MONERRAT, 2009).

No entanto, para Andrade (2006), a ação intersetorial não elimina a importância da existência de espaços específicos de gestão das políticas setoriais e, além disso, a adoção da perspectiva intersetorial tende a favorecer que políticas e ações sejam contaminadas pela dinâmica de outros setores e dentro de uma realidade permeada por vulnerabilidades social. Essa estratégia possibilita inovações gerenciais capazes de promover resultados mais eficazes de duradouros.

Assim sendo, refletir sobre a intersetorialidade é no mínimo identificar

que essa estratégia se qualifica como essencial para que o processo de articulação se concretize, entendendo-se que este possibilita a criação de espaços de informação, comunicação e criação de novas tecnologias sociais que fomentam novos aprendizados, sinergias capazes de construir ferramentas e caminhos indispensáveis para responder às demandas sociais que a cada dia são mais complexas e instigantes.

O Programa ACESSUAS e a Intersetorialidade com o Sistema Único de Assistência Social-SUAS

O Programa Acessuas compreende uma estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil Sem Miséria no âmbito da Política de Assistência Social com objetivo de promover a integração com o mundo do trabalho. Segundo Boschetti (2016), mesmo com o reconhecimento da Assistência Social como direito no âmbito do Estado Social, não foi possível enfrentar uma tensão histórica pertinente à sociedade capitalista, a relação capital–trabalho. Esta tensão que desencadeia situação de desproteção social ocasiona condições de precarização para a inserção no mundo do trabalho, determinando assim uma diversidade de expressões da questão social.

Com o intuito de mediar as consequências do referido contexto, programas assistenciais são dirigidos para parcela da população incapacitada para o trabalho, ou que vem enfrentando recorrentes situações de desemprego, isto é, aqueles que estão à margem das oportunidades de acesso ao mundo do trabalho, com o objetivo de fazer parte mais ativamente do processo de reprodução da força de trabalho.

A Resolução nº 33/2011 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da Assistência Social e estabelece seus requisitos. Essa Resolução estabelece que a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da Assistência Social deve ser entendida como integração ao "mundo do trabalho", por se tratar de conceito mais amplo e adequado aos desafios da Política de Assistência Social. Fica definido que, dentre um conjunto integrado de ações de diversas políticas, cabe à Assistência Social ofertar ações de proteção social que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para construção de estratégias coletivas (BRASIL, 2017).

Nessa perspectiva, surge o Programa Acessuas instituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução nº 18, de 24 de maio de 2012, implementado em parceria com as Secretarias de Assistência Social dos municípios e do Distrito Federal, seguindo o eixos de ação: sensibilização, mobilização do público para o ingresso em cursos de qualificação profissional, sobretudo do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, criação de estratégias de monitoramento da trajetória dos usuários em situação de vulnerabilidade e/ou risco social, para iniciativas de inclusão no mundo do trabalho.

O referido Programa, por meio da Resolução CNAS n° 24, de 15 de dezembro de 2016, passa por modificações que consideram estratégico para o Programa a participação de usuários de maneira mais ativa. Agregado a essa nova metodologia de trabalho, o Programa desvincula-se da sua relação exclusiva com o PRONATEC, passando a considerar, como critério de adesão, a participação dos usuários em oficinas temáticas sobre o mundo do trabalho e eventos locais, realizados pelo Município ou em parcerias com outras Políticas Públicas ou organizações, que visem disseminar informações acerca do mundo do trabalho.

O Acessuas tem como público de suas ações a população urbana e/ou rural, em situação de vulnerabilidade e risco social, residente em municípios integrantes do Programa, com idade de 14 a 59 anos. Tem prioridade para a participação os usuários de serviços, projetos, programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais que caracterizam situações de vulnerabilidades e riscos sociais.

A Assistência Social como uma Política que tem nas suas diretrizes afiançar direitos sociais e promover o acesso a outras políticas, por meio das proteções do SUAS, assume a responsabilidade de aproximar seus usuários ao conjunto de estratégias de inclusão e acesso a oportunidades no mundo do trabalho. Historicamente, essa população é caracterizada por encontrar-se em situação de vulnerabilidade econômica e social, dificultando a sua inserção formal ou informal na produção de bens e serviço.

Cabe ressaltar que o SUAS não tem a competência de promover ações para inclusão produtiva com cursos profissionalizantes para inserção no mercado de trabalho, mas implementar estratégias na perspectiva da garantia de direito e acesso a serviços encampando as seguintes atividades: identificação e sensibilização dos usuários, mapeamento das oportunida-

des presentes nos territórios, articulação com as demais políticas públicas e atores referentes ao mundo do trabalho, possibilitando o fomento ao desenvolvimento de habilidade pessoais e orientações sobre o mundo do trabalho, entre outras.

Essas atividades são promovidas por meio de trabalhos intersetoriais e institucionais que são protagonizados pelas unidades socioassistenciais que representam os dois níveis de proteção social: Proteção Social Básica e Especial, isto é, Centro de Referência da Assistência Social - CRAS e Centro Especializado da Assistência Social - CREAS. A articulação intersetorial no desenvolvimento desses trabalhos apresenta-se como a principal dimensão que possibilita o alcance das famílias em situação de vulnerabilidade/ou risco social, criando e construindo oportunidade que irão potencializar o acesso ao mundo do trabalho.

O conhecimento do território por meio da rede socioassistencial permite o mapeamento das oportunidades de trabalho, das vocações econômicas. O diálogo com as demais políticas públicas– saúde, educação, rede de ofertantes dos cursos profissionalizantes – é essencial para desencadear um processo de sensibilização dos usuários, como também orientação ao acesso às referidas oportunidades para promoção da integração ao mundo do trabalho.

Assim, o papel do SUAS, no tocante à implementação do Programa Acessuas, diz respeito à fomentação da inserção dos usuários dos serviços e benefícios sociais ao mercado de trabalho, possibilitando o rompimento com o atendimento segmentado, descontextualizado com a realidade das famílias, público da Assistência Social. Em face do exposto, salienta-se que essas estratégias necessitam de mudanças e construção de um modelo de gestão de políticas públicas, particularmente da Política de Assistência Social, em uma perspectiva compartilhada, dialogada e negociada para o alcance dos direitos do público da Assistência Social.

O papel das proteções sociais no Programa Acessuas

A Proteção Social Básica referência o Programa Acessuas, que desenvolve ações que qualificam os serviços socioassistenciais. Tem como serviço estruturante o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família-PAIF, cujo objetivo é fortalecer a família na função protetiva a seus membros,

prevenindo a ruptura dos vínculos dos membros da família entre si e com a comunidade, além de proporcionar acesso destas a bens materiais e diferentes direitos civis e sociais, a partir da garantia de acesso a benefícios, programas, projetos e serviços da Política de Assistência Social e demais políticas. Propicia o conhecimento das potencialidades e vulnerabilidades do território, incentivando saberes e percepções da população sobre a realidade de seu local de vivência.

O PAIF é ofertado no CRAS e tem como estratégia de intervenção as mais diversas situações que expressam as vulnerabilidades sociais, como famílias que enfrentam o desemprego, sem renda ou renda precária, com dificuldades para prover o sustento dos seus membros. Diante de demandas relacionadas ao mundo do trabalho, a equipe que oferta o PAIF deverá prestar orientações qualificadas ao público quanto à existência do Acessuas naquele território, informando sobre seu formato e mobilizando as famílias para a participação no programa, realizando, posteriormente, o encaminhamento das pessoas interessadas e com perfil estabelecido.

No que diz respeito à relação do SUAS com o Programa Acessuas, as diretrizes que norteiam estão pautadas: na qualificação das ações da Assistência Social para o acesso do usuário ao mundo do trabalho por meio de oficinas temáticas que colaboram para interação dos usuários com as necessidades do mundo do trabalho; no fortalecimento da integração do Programa com PAIF e/ou com demais serviços da Assistência Social; na consolidação do Programa nas competências do SUAS e nomonitoramento do percurso dos usuários no mundo do trabalho integrado aos serviços do SUAS(BRASIL, 2017).

As oficinas do Acessuas complementam as oficinas com Famílias do PAIF, ao preocupar-se de maneira específica em proporcionar à família um espaço coletivo para intercâmbio de experiências e oportunidade de ampliar seu universo cultural acerca do mundo do trabalho. Equipes do ACESSUAS e do PAIF realizam busca ativa em parceria e desenvolvem oficinas de sensibilização junto às famílias do CRAS. Faz-se essencial o diálogo constante entre as equipes do PAIF e do ACESSUAS para o planejamento de ações conjuntas – construção de um cronograma de atividades. Demandas para além do mundo do trabalho (escola, saúde, acesso a outros direitos) também são identificadas pelo PAIF/CRAS e os encaminhamentos necessários são realizados segundo a lógica da intersetorialidade.

No que diz respeito à Proteção Especial – PSE, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos - PAEFI é o serviço de apoio, orientação e acompanhamento a famílias, com um ou mais de seus membros, em situação de risco ou violação de direitos. É ofertado exclusivamente pela equipe dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, que tem como atribuição o acompanhamento especializado às famílias e indivíduos, buscando apoiá-los na superação da situação de violação dos direitos, com vistas a prevenir as reincidências, e fortalecer o papel de proteção das famílias, contribuindo, com isso, para o restabelecimento da autonomia de seus membros.

A relação estabelecida pelo PAEFI com o ACESSUAS possibilita a referência e contrarreferência do CRAS para a Proteção Social Especial – identificando e encaminhando usuários da PSE para o referido programa. Nessa articulação é possível destacar a importância desse processo, pois, a partir das especificidades dos usuários da proteção especial, que estão relacionadas a grupo populacional heterogêneo que enfrenta situações de violência de direitos e que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou rompidos e inexistentes. Disponibilizar estratégias que adotem ações com vistas à reconstrução de projetos de vida, sem dúvida, contribui para um processo de inclusão social que vislumbre o acesso ao mundo do trabalho, condição *sinequanon* para uma proteção social mais consistente.

De acordo com o Programa Acessuas, estabelecer a intersetorialidade com essas diversas ações, complementada com a participação da rede socioassistencial, das demais políticas públicas, da sociedade civil e atores de inclusão produtiva, compreende a criação de espaços de comunicação e ação complementar entre serviços da Assistência Social e de outras políticas envolvidas. Também fortalece as ações de proteção e inclusão, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais dos indivíduos e famílias (BRASIL, 2017).

Considerações finais

O presente artigo teve como intuito apresentar contribuições para o debate sobre a intersetorialidade e o Programa ACESSUAS no contexto da Política de Assistência Social, articulado às estratégias para a inclusão pro-

dutiva do público do SUAS no mundo do trabalho.

Assim posto, evidencia-se que as estratégias do Programa Acessuas, enquanto proteção social, requer intersetorialidade entre as políticas públicas, tendo em vista a inserção dos indivíduos e famílias no mundo do trabalho, dado a complexidade desse cenário em face das contradições postas nas condições de vida do público do SUAS.

Neste cenário, ressalta-se os desafios para a afirmação de direitos pelo SUAS em sua função de proteção social, posto que o mercado de trabalho requer, por um lado, a compreensão de intersetorialidade alinhada com a compreensão de descentralização territorializada que favoreça a identificação das vulnerabilidades, riscos e proximidade com o local e com as necessidades dos indivíduos e famílias; e, por outro lado, requer a mudança de concepção fragmentada e isolada de intervenção pública.

O Estudo revela que a intersetorialidade das políticas públicas, particularmente no SUAS, precisa ser ativamente construída, uma vez que decorre de deliberações objetivas e compartilhadas para produzir as mudanças na cultura da gestão e dos atores institucionais.

Neste sentido, não cabe aqui esgotar essa abordagem, visto que os desafios do mundo do trabalho na contemporaneidade e da gestão de políticas públicas, para a implementação do Programa Acessuas e suas implicações positivas, possui uma estreita dependência na articulação com as demais políticas públicas, sociedade civil, indivíduos e famílias.

Referências

ANDRADE. O. **A saúde e o dilema da intersetorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência Social **e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. ACESSUAS trabalho: orientações técnicas. Programa Nacional de Promoção do Acesso do Mundo do Trabalho. -- Brasília, DF: MDSA, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, São Paulo,

PUC/SP, n. 22, 2001, p. 102-110.

MONNERAT, Giselle. Política Social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. In: **Revista Ser Social**. Brasília. vol.12 p 200-220. jan-jun-2009

SPOSATI, Aldaiza. Território e gestão de políticas sociais. **Serviço Social em Revista**. Vol 16. Nº1, 2013.

_____. **Gestão Pública Intersetorial**: sim ou não¿ Comentários de experiência. Serviço Social e Sociedade, 85. Cortez: São Paulo, 2006.

A IMPORTÂNCIA DOS DETERMINANTES SOCIAIS DA SAÚDE NA COMPREENSÃO DO ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Jovina Moreira Sérvulo Rodrigues
Maria Guadalupe de Araújo Veloso Lima Freitas

Introdução

Tratar sobre os determinantes sociais da saúde na atual conjuntura requer a retomada de importantes contextos históricos mundiais e nacionais, como o marco da adoção do conceito ampliado de saúde pela OMS, em 1948; a Conferência Mundial sobre Determinantes Sociais da Saúde, ocorrida em 2011, no Rio de Janeiro; a Constituição Federal de 1988 e as Leis Orgânicas da Saúde, respectivamente, no sentido de analisar acerca do papel desses importantes mecanismos neste contexto contemporâneo de redução do Estado e de precarização das políticas sociais, sobretudo as políticas públicas de saúde e de Assistência Social, cite-se a transferência de renda.

Para além da análise da importância de tais mecanismos e suas respectivas trajetórias, neste contexto de mundialização do capital, propõe-se a refletir sobre as ações da política de transferência de renda, destacando-se o Programa Bolsa Família (PBF) como importante estratégia de reafirmação das ações de políticas públicas, especialmente da política de saúde pelas vias das condicionalidades desse programa.

Questiona-se, no entanto: como tratar da emancipação de um dispositivo cujas ações que deveriam ser proporcionadas como garantia de direitos são ofertadas de forma reducionista, sob uma lógica coercitiva e apre-

sentadas como condicionantes da permanência das famílias no programa? Como tornar efetivos os direitos sociais cujas próprias famílias desconhecem tal noção, como os direitos universais de saúde, por exemplo?

Dessa forma, propôs-se a analisar em que medida as condicionalidades do PBF poderiam ser o elemento agregador do processo de emancipação, em que pese o conteúdo que versa sobre a saúde como direito social fundamental cuja efetividade tem sido colocada em xeque, não obstante sua legitimidade reconhecida constitucionalmente e ratificada pelo arcabouço jurídico das leis orgânicas da saúde.

A proteção social e o programa de transferência de renda: considerações sobre o PBF e as condicionalidades na área da saúde

É consensuado em autores como Draibe (2000) que no Brasil a proteção social surge com o Governo Vargas. Entretanto, é com a redemocratização, no final da década de 1980, e, mais precisamente, com a Constituição de 1988, que se inicia o processo de construção do sistema de proteção social brasileiro.

A partir da Carta Magna de 1988, o Estado passa a assumir a responsabilidade para com a sociedade brasileira, numa perspectiva universal, reconhecendo os direitos de todos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, mas sempre buscando garantir os direitos dos segmentos mais vulneráveis. Esse pacto federativo, ao reconhecer a assistência aos mais vulneráveis como direito do cidadão e dever do Estado, reconhece a Assistência Social como política pública compondo o sistema de proteção social junto com a previdência e a saúde, formando o tripé da Seguridade Social.

Nessa direção, o reconhecimento dos direitos constitucionais promove a assistência aos cidadãos através das políticas públicas em duas formas complementares: as políticas universais, que definem o acesso aos direitos fundamentais, saúde, Assistência Social, educação, trabalho, entre outros, a todos os sujeitos; e as políticas específicas, destinadas aos segmentos que demandem atenção específica, como idosos, pessoas com deficiência e famílias em situação de extrema pobreza, na qual se verifica a peculiaridade da universalidade da Assistência Social, ou seja, a assistência é prestada a quem dela necessitar (BRASIL, 1993).

Assim sendo, entende-se que, para o desenvolvimento social, o Estado

deve garantir integralmente os direitos de todos/as os/as brasileiros/as de forma intersetorial, ou seja, que as políticas específicas, articuladas com as universais, tragam melhores resultados, pois a ação do Estado é limitada pelos recursos financeiros disponíveis a partir da capacidade de gestão das localidades, pela necessidade de definição de critérios prioritários, entre outros.

Desta feita, com a Constituição Federal de 1988 foi implantado no Brasil o modelo de proteção social não contributivo, o que significa implementar um conjunto de estratégias públicas que garanta o cumprimento de direitos sociais previstos no referido diploma legal, no seu artigo 6º, o qual preconiza que:

> A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (EC nº 20/98, EC nº 42/2003 e EC nº 47/2005)
> I- do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;
> II- do trabalhador *e* dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;
> III- sobre a receita de concursos de prognósticos;
> IV- do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 2016, p. 117-118).

O referido modelo de proteção social é implementado de forma descentralizada e as ações da Proteção Social Não Contributiva se realizam via cooperação federativa, em que todos os níveis de governo e a sociedade civil, indistintamente, compartilham responsabilidades.

Nesse contexto, o Estado brasileiro, com o intuito de promover a redução da pobreza e dos índices de desigualdade no país, define a proteção social dos indivíduos, famílias em situação de vulnerabilidade e risco social em duas perspectivas: serviços e benefícios, conforme previsto no texto da PNAS/2004 (BRASIL, 2009). Salienta-se, dessa forma, que a primeira perspectiva se refere à organização e implementação dos serviços socioassistenciais voltados aos indivíduos, às famílias e a diversos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade e risco. E a segunda perspectiva refere-se

ao pagamento de Benefícios e Programas de Transferência Condicionada de Renda.

No sistema de proteção social brasileiro, a Política de Assistência Social tem a responsabilidade estatal de promover, de forma integrada, o desenvolvimento de capacidades e habilidades de seus usuários, reduzindo os níveis de desigualdade social no Brasil. Considerando que esses níveis de desigualdade são alarmantes, sendo necessário o desenvolvimento das ações dos serviços e programas socioassistenciais serem articulados com os Programas de Transferência de Renda.

Os programas de transferência de renda, tanto a nível internacional quanto local, "surgem a partir da década de 90 com as reformas liberais nas duas últimas décadas do século e com ampliação da pobreza" (FONSECA; ROQUETE, 2018, p. 9). O debate, em nível internacional, sobre os programas de transferência de renda, no geral, "é de que dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade social são viabilizadas sem política ativa de transferência de renda".

Nessa ótica, a discussão segue três tendências ideológicas principais: a primeira é de que as políticas de transferência de renda devem ser universais, garantidas como direito de todos, sem condicionalidades; a segunda, que as políticas, no geral, são importantes para garantir a sobrevivência de famílias ou indivíduos específicos, e que devem se restringir àqueles extremamente pobres ou incapazes de prover sua própria sobrevivência; a terceira parte do princípio que política para redução da pobreza e da desigualdade pressupõe uma opção do Poder Público por privilegiar os mais pobres (MEDEIROS *apud* MDS, s.d.).

Nessa visão, conforme Cohn (2004), os programas de transferência de renda podem servir como pilar fundamental na construção de um sistema de proteção social voltado para o bem-estar dos cidadãos, "desde que na sua formulação e implementação não se constitua um fim em si mesmo" (COHN, 2004, p. 12). Concorda-se com essa afirmação desde que, num plano fático, o processo de monetarização sirva ao propósito de alívio imediato da pobreza das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, mas, também, que venham articuladas a outras políticas públicas, tais como educação, saúde, Assistência Social, trabalho, entre outras.

No Brasil, embora existam experiências anteriores de políticas de transferência condicionada de renda, é no ano de 2003 que as questões de

combate à pobreza e à desigualdade social são assumidas de forma mais acentuada na agenda pública, e passam a ganhar centralidade como política que articula dimensões econômicas e sociais e, ao mesmo tempo, incorporam visão de longo prazo, com impacto para gerações futuras, e iniciativas que venham a repercutir de forma mais imediata nos indicadores de pobreza e desigualdade.

Assim, o Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído em outubro de 2003, por meio de Medida Provisória, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. O PBF se caracteriza como uma política de transferência de renda com condicionalidade e o público atendido são os indivíduos e famílias com renda mensal de até R$ 85,00 per capita, considerados extremamente pobres, e aqueles com renda mensal entre R$ 85,00 e R$ 170,00, considerados pobres. No que diz respeito às condicionalidades, essas devem ser entendidas como um contrato entre as famílias e o Poder Público. Ao tempo em que significam compromissos a serem cumpridos pelo núcleo familiar para receber o benefício mensal, fortalecem o acesso aos direitos sociais básicos para as famílias que recebem o benefício financeiro.

Desta feita, o objetivo das condicionalidades é contribuir para o acesso das famílias mais excluídas dos serviços de saúde e de educação, com possibilidade de contribuir para redução da pobreza nas gerações futuras. Assegurar o acesso dessas famílias às políticas de saúde e de educação é oferecer às crianças e aos jovens em situação de pobreza melhores e maiores oportunidades de vencer as barreiras da inclusão. Nessa ótica, pode-se verificar que o cumprimento das condicionalidades é uma estratégia importante para o enfrentamento da pobreza e da exclusão social.

Desse modo, o Poder Público, que detém a obrigação constitucional de disponibilizar esses serviços, passa a ter um importante instrumento para monitorar o acesso, na medida em que, ao criar as regras das condicionalidades, deve acompanhar o cumprimento para assegurar o recebimento de benefícios pelas famílias. Nesse contexto, as condicionalidades imprimem responsabilidades tanto para as famílias, ao estimulá-las a ter um maior cuidado com a saúde e a educação, quanto para o Poder Público, obrigando-o a ampliar a oferta local dos serviços públicos de educação e saúde.

A Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, institui as condicionalidades do Programa Bolsa Família na área da saúde. Esse

documento dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas ao cumprimento das condicionalidades das famílias beneficiárias. Essas ações se efetivam através do acompanhamento do calendário vacinal, do crescimento e do desenvolvimento (crianças de 0 a 7 anos) e do pré-natal, no caso das gestantes, e da atenção às puérperas.

Os grupos acima mencionados são assistidos pelas Estratégias de Saúde da Família ou pelas Unidades Básicas de Saúde. Dessa forma, as equipes de saúde são corresponsáveis pela atenção às famílias, e deverão conscientizá-las sobre suas responsabilidades na melhoria de suas condições de saúde e nutrição (BRASIL, 2004).

A gestão das condicionalidades do PBF consiste num trabalho intersetorial e compartilhado entre as três esferas de governo. Na área da saúde, o Ministério da Saúde é o órgão responsável pela coordenação e instituição das diretrizes e as secretarias estaduais e municipais de saúde ou fundações municipais são os órgãos gestores das ações, respectivamente, no âmbito dos estados e municípios que deverão atuar em sintonia com o controle social (BRASIL, 2004).

Importa destacar que, de acordo com Yazbek (2001, p. 98), "a intersetorialidade supõe articulação entre sujeitos de áreas que têm suas especificidades e diversidades e, portanto, experiências particulares, para enfrentar problemas complexos".

O reconhecimento das dificuldades existentes no âmbito do acesso aos serviços de saúde, por parte da própria esfera federal, concretiza-se ao implementar as ações de acompanhamento das condicionalidades do PBF na área da saúde como reforço do acesso a essa política destinada, sobretudo, às famílias que historicamente ficam à margem do acesso, seja pelas condições de exclusão social, de inadequação na oferta dos serviços, seja pela ausência da concepção do acesso pela via dos direitos de cidadania (BRASIL, 2018).

O que são os Determinantes Sociais da Saúde (DSS) e como se inserem na discussão contemporânea

De acordo com Nogueira (2011), o entendimento acerca dos DSS remete à compreensão de que atualmente vigoram outras perspectivas de or-

ganização e avaliação da saúde, que as desigualdades sociais e seus reflexos integram as dimensões da produção de saúde. E, portanto, que a lógica biologicista, pautada no saber e na supremacia médica, não se constitui na única referência tanto para conceituar quanto para promover a saúde.

O diagrama de Dahlgren e Whitehead tornou-se uma das figuras mais conhecidas acerca das fundamentações dos DSS, pois, segundo esses estudiosos, a observação referente às diversas trajetórias dos ciclos de vida existentes na humanidade permite concluir que, ao longo dos tempos, todos os seres humanos nascem, vivem e morrem, e que essa relação se perpetua como a lei da natureza. E nesse percurso, a qualidade e as condições de vida de cada indivíduo e da comunidade representam fatores determinantes das condições de saúde da população (BUSS; PELEGRINI FILHO, 2007).

Figura 1 - Determinantes sociais: modelo de Dahlgren e Whitehead

Fonte: Buss; Pelegrini Filho (2007).

O modelo acima expõe os DSS por meio de diferentes camadas, organizadas da mais interna, referente aos determinantes individuais, **à** mais externa, que representa os macrodeterminantes. Permite, dessa forma, observar que cada camada representa um conjunto de fatores capaz de influenciar e alterar os padrões de vida e, consequentemente, de saúde de um indivíduo, grupo e/ou de uma comunidade por meio das condições de vida, trabalho, alimentação, moradia, assim como das desvantagens pessoais e sociais.

No Brasil, a discussão acerca dos determinantes sociais da saúde encontra-se diretamente articulada à trajetória histórica dos avanços nessa área, notadamente a partir do conceito de promoção da saúde legitimado pela

Constituição Federal de 1988 e materializado pelas Leis Orgânicas da Saúde e pelo Sistema Único de Saúde (SUS), cujas raízes se ancoram na sua concepção ampliada reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

De acordo com Bravo (2001), o conceito ampliado de saúde, com destaque para os determinantes sociais das condições de saúde, foi aprovado pela OMS. Ressalte-se que, nesse período, a discussão já envolvia a abordagem socioambiental, cuja abrangência "inclui em seu campo conceitual e prático as condições propiciadas pelos aspectos físicos, sociais, econômicos e culturais nos quais indivíduos e coletivos estão inseridos, indicando a amplitude e a complexidade das ações" (SILVA, 2014, p. 2).

No entanto, foi necessária uma extensa trajetória de lutas para a superação da noção, por parte de estudiosos e pesquisadores, de que a saúde se restringia apenas à ausência de doenças físicas e mentais. O percurso dessa luta no Brasil, em busca da compreensão do cuidado no campo do conceito ampliado de saúde, culminou no Movimento da Reforma Sanitária, ocorrido entre as décadas de 70 e 80. E a partir desse marco histórico imprimiu-se novo olhar sobre a saúde, com base numa concepção ampliada cuja inspiração resultou no enfoque dos aspectos biopsicossociais, e destacou-se ao definir a saúde como o completo bem-estar físico, mental e social, e não a simples ausência de doença (BRAVO, 2001).

Com efeito, foi nesse contexto que se iniciou a defesa por práticas baseadas no alcance das dimensões históricas, políticas e sociais no âmbito das vivências individuais e coletivas, notadamente na compreensão de que a relação entre as mazelas sociais produzidas pela pobreza, desigualdade e exclusão social torna as pessoas vulneráveis às doenças (ALVES, 2012). Entendeu-se, então, que a identificação, assim como o combate aos fatores prejudiciais à saúde, perpassa a dimensão biológica e, portanto, que as condições sociais, econômicas e ambientais influenciam profundamente na saúde dos indivíduos (BUSS; PELEGRINI FILHO, 2007; SOBRAL; FREITAS, 2010).

A retomada desse tema na agenda política da saúde ocorreu em 2004 quando a OMS aprovou a Comissão dos Determinantes de Saúde (CDSS), na Assembleia da OMS, evidenciando-se de forma mais expressiva a importância dos DSS quando da publicação do relatório dessa comissão em 2008, cujas situações de disparidades dos diversos países, sobretudo os mais pobres, foram reveladas, sinalizando-se para os problemas sanitários em decorrência do sistema econômico instituído (NOGUEIRA, 2011).

Nesse sentido, evidenciou-se que a diversidade de formatos de convivência e de relacionamento das pessoas em sociedade resulta em expressivos impactos nas condições de saúde de uma população. E, dessa forma, a presente análise remete ao entendimento de que a concepção de saúde como necessidade humana básica e como forma digna de convivência consiste na compreensão de que o processo saúde-doença está vinculado à determinação social sob a égide da cidadania.

A Saúde como direito social básico no contexto das condicionalidades do PBF: uma adequação possível?

A Constituição Federal de 1988, por meio da adoção da saúde como direito social básico, inovou não apenas pela inclusão desse direito como uma garantia básica da população, conforme versa no caput do artigo 6º, mas também pelo ordenamento dado a essa política, ao estabelecer seus princípios e diretrizes no título da ordem social da referida Carta Magna.

E assim, instituiu-se a política de Saúde no Brasil, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), materializado a partir da Lei nº 8.080, de 19/09/1990, da Lei Orgânica da Saúde (LOS), e organizado de acordo com o que versa nos artigos 198 a 200 da Constituição de 1988.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), a saúde consiste no completo estado de bem-estar físico, mental e social. E, de acordo com a LOS, a saúde apresenta fatores condicionantes e determinantes compreendidos, entre outros aspectos, pela alimentação, moradia, saneamento básico, meio ambiente, trabalho, renda, educação, transporte, lazer; ou seja, tanto o acesso aos bens e serviços essenciais quanto a organização social e econômica do país expressamos níveis de saúde da população.

A implantação do SUS no Brasil, sistema de caráter universal, público, democrático e equânime, concretizou-se utilizando o conceito biopsicossocial de saúde que, por sua vez, propiciou a superação das balizas conceituais e norteadoras das ações dessa política predominantes no período anterior ao Movimento de Reforma Sanitária Brasileira, fundamentadas na lógica biologicista e no saber médico hegemônico sobre as outras categorias (BRAVO, 2001).

Sendo assim, tal conquista possibilitou a apropriação do conceito de saúde pautado nos fenômenos resultantes e condicionantes de um conjunto

de fatores primordiais para a sobrevivência, que se constituem nos determinantes sociais. Tal feito influenciou na trajetória de luta para o alcance de outras dimensões necessárias para a melhoria da qualidade de vida e, respectivamente, da saúde, que compreendem: habitação, educação, renda, saneamento básico, cultura, esporte, lazer, entre outros aspectos destinados a solucionar ou, pelo menos, minimizar a problemática da desigualdade social instalada (ALVES, 2012).

Destarte, a importância da compreensão sobre os determinantes sociais remete ao entendimento de que a melhoria das condições de saúde da população depende do combate ou da redução de iniquidades. No entanto, a problemática das iniquidades na área da saúde não pode ser solucionada sem que o sejam também as iniquidades sociais (MAGALHÃES JÚNIOR *et al*., 2005).

Em vista disso, previu-se a construção de intervenções destinadas à redução dos níveis de vulnerabilidade e de desigualdade no país. Destaca-se, portanto, que embora represente um grande desafio para a política de saúde, a contribuição do SUS com a agenda de redução da pobreza no Brasil consiste na promoção da inclusão e uniformidade da atenção às famílias em situação de pobreza (MAGALHÃES JÚNIOR *et al*., 2005).

Desta forma, a inserção da saúde no âmbito do acompanhamento das condicionalidades do PBF representa um tema de destaque cujo debate tem se colocado de forma emergencial na agenda das políticas públicas, principalmente as de saúde e de Assistência Social.

As condicionalidades consistem nas contrapartidas sociais a serem cumpridas pelas famílias como requisito fundamental para o recebimento do benefício mensal. Conforme Portaria GM/MDS nº 551, de 09/11/2005. Segundo Silva (2013, p. 49), as condicionalidades são formas de "certificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas", além de possibilitar o exercício de direitos sociais básicos em favor da autonomia dessas famílias em busca do alcance da inclusão social sustentável.

Considerando-se que a gestão do PBF na área da saúde segue o padrão organizativo do SUS, o acompanhamento das condicionalidades se materializa no âmbito da atenção básica, conforme já mencionado no item 1 do presente texto, por meio das ESF, cujas ações são pautadas no Pacto pela Saúde[1]. Esse acompanhamento utiliza também a ação do Programa Nacio-

1. Compreende um conjunto de indicadores e metas destinado ao alcance de objetivos prio-

nal de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ), outro importante instrumento de gestão que contribui com o PBF da mesma forma que o anterior, além de se destinar à ampliação do acesso à atenção básica.

Acerca da gestão do PBF, é importante assinalar que para além das críticas em torno do programa, que tratam, em sua maioria, sobre os critérios de inserção das famílias, o processo de autonomização e as ações complementares, no âmbito das condicionalidades, aponta-se expressivas potencialidades e desafios que devem ser considerados e avaliados.

Assim sendo, Silva (2013) registra que as condicionalidades imprimem uma direção de ampliação dos direitos sociais básicos, contudo, esse processo não se concretiza numa perspectiva educativa, baseada na oferta de serviços sociais de qualidade e em quantidade capaz de promover o acesso democrático às famílias beneficiárias, pois os sistemas de serviços instituídos, não somente da saúde, mas também os da educação, necessitam de expansão e qualificação para atender à realidade existente, incluindo-se a capacitação técnica no âmbito da qualificação, não obstante seja parte do rol de finalidades do Índice de Gestão Descentralizada (IGD).

Dessa forma, Silva (2013) apresenta duas orientações para o debate das condicionalidades: a primeira se refere à solução do problema da baixa capacidade instalada de serviços, pois uma vez ampliada a rede e munida de ações de qualidade, o acesso seria democratizado e não haveria necessidade de as famílias se submeterem a processos coercitivos. E a outra seria o desenvolvimento de ações educativas, a partir de orientações e da circulação de informações que conduzam as famílias ao correto usufruto das ações e serviços disponíveis, assim como da busca pela garantia de seus direitos.

Na concepção de Monnerat (2014), o acesso aos serviços de saúde de qualidade e de forma integral envolve outras variáveis que estão para além do impacto dos programas de transferência de renda. Acrescenta que, muito embora o SUS apresente expressivos problemas de ordem estrutural, determinantes para uma atenção de qualidade, os aspectos referentes à capacitação técnica e política dos profissionais envolvidos com as ações do PBF em todas as políticas são fatores fundamentais para propiciar o acesso à saúde, bem como a atenção qualificada.

ritários da rede de atenção à saúde, dentre esses o acompanhamento das famílias do PBF (MAGALHÃES JÚNIOR et al., 2005).

Essa autora ressalta que o foco na família prioriza, de fato, a assistência nas chamadas clientelas tradicionais, que para a saúde pública abrange crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes, e, dessa forma, não destina o mesmo acesso aos adultos, sobretudo aos homens, que se constituem num público de difícil captação, intensificando, assim, as iniquidades do acesso e mantendo inalterada a prevalência de doenças crônico-degenerativas.

Nessa direção, Monnerat (2014), referindo-se à experiência da cidade do Rio de Janeiro, aponta circunstâncias em que o SUS requisita que assistentes promovam a execução das condicionalidades pelas vias da observância dos critérios de renda, quando na realidade deveriam ser investigados, pelas categorias profissionais específicas, os critérios referentes ao perfil de saúde das famílias, tais como as avaliações nutricionais e de morbidade, por exemplo. Esse aspecto revela que, de fato, a concepção ampliada de saúde e o princípio da integralidade do SUS se constituem em grandes entraves no processo de mudança do modelo de atenção à saúde.

Para além do caráter qualitativo e quantitativo dos direitos sociais básicos ofertados, aborda-se a importância da articulação intersetorial na operacionalização das ações do PBF como um mecanismo fundamental para atender ao desenho estabelecido para o programa, uma vez que não basta a intenção explícita da existência de uma relação entre as políticas sociais básicas que constituem o PBF; é necessário que essa ação se materialize no sentido de viabilizar a democratização dos programas sociais (LIMA *et al*., 2014; SILVA *et al*., 2004).

E, por fim, Monnerat (2014) pontua que, ao que tudo indica, a população ainda não despertou para a reflexão de que as condicionalidades, além de desnudar a realidade da atenção precária e insuficiente dos serviços, dependendo da apropriação e do controle democrático implementado em cada município, podem ser utilizadas como um importante mecanismo de controle e fiscalização do desenvolvimento das ações de saúde, bem como das demais políticas públicas que compõem o aporte intersetorial do PBF.

A partir do exposto, conclui-se que, partindo-se da perspectiva educativa, considerando-se que as ações de operacionalização do PBF destinadas às famílias sejam realizadas por profissionais devidamente qualificados, sintonizados com a lógica transversalizada e intersetorial das políticas públicas e voltadas para o processo de educação/orientação política e conceitual da saúde, as condicionalidades do PBF podem ser utilizadas como um

significativo mecanismo de acesso aos direitos sociais básicos na área da saúde, assim como nos demais setores.

Dessa forma, tanto os problemas referentes à capacidade instalada dos serviços como a precarização das ações do SUS podem e devem ser pauta de debates e de exigência das medidas de correção necessárias, levantadas pelos próprios usuários, via canais de participação, rumo às instâncias de gestão das esferas responsáveis, do sistema de garantia de direitos e espaços correlatos.

Portanto, é possível assinalar que a saúde, apesar de reconhecida pela Constituição de 1988 como um direito social básico, apresenta graves problemas referentes à atenção e ao acesso que, por sua vez, representam um grande desafio para as famílias em situação de pobreza, em especial para as famílias inseridas no PBF. Contudo, trata-se de um desafio capaz de ser enfrentado e superado.

Considerações finais

Buscou-se identificar, a partir do presente trabalho, a importância dos determinantes sociais da saúde nas condicionalidades do Programa Bolsa Família, no sentido de efetivar o acesso à saúde como um direito social básico, ao invés de uma medida obrigatória, tão somente para fins de recebimento de um benefício. Para tanto, trouxe-se um resgate histórico da trajetória do conceito ampliado de saúde e do sistema de proteção social instituído no Brasil pós Constituição de 1988, implantado para enfrentar as situações de risco e incertezas provocadas com a nova reestruturação da organização do trabalho a nível global e as medidas econômicas de cunho neoliberais no país. O tema envolveu a adoção de políticas de transferência condicionada de renda, a título de viabilização de política pública.

No estudo, verificou-se que a proteção social, a partir da Constituição de 1988, assume um modelo de proteção social não contributiva, pautado na garantia de direitos, com gestão descentralizada e participativa nos três níveis de governo, sendo desenvolvido por um conjunto de estratégias públicas voltado para o atendimento das necessidades de seus demandatários. Destarte, a instituição desse novo sistema se revela num importante avanço, pois a Assistência Social integra o sistema de proteção de Seguridade Social junto com a saúde e a previdência social, e suas ações destinadas à

população mais vulnerável deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a égide de uma política de Estado, constituída numa política central do sistema de proteção social.

Infere-se que no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, os programas de transferência de renda são incluídos no bojo das ações da Assistência Social, como determinação do Estado para enfrentar as situações de pobreza existentes no país, citando-se, como programas, o BPC e o PBF. Contudo, alguns autores questionam se esses programas direcionados a determinados públicos ferem o princípio da universalidade posto pela Constituição de 1988 à proteção social. Por outro lado, existem debates teóricos quanto à possibilidade de ações focalizadas atingirem a universalidade, na medida em que essas atingem o público definido.

Na mesma trilha, observam-se as condicionalidades postas para o PBF, no qual se objetiva estabelecer compromissos entre Estado e famílias para o acesso aos serviços públicos. Porém, esses são definidos pela Constituição como dever estatal; sendo assim, não se estaria negando um serviço para o qual as famílias têm direito? Eis um importante questionamento. Observou-se, também, que as condicionalidades identificariam o número de famílias usuárias dos serviços, o que promoveria a ampliação desses, cumprindo assim a universalidade na proteção social. Nesse sentido, aponta-se que o PBF foi instituído como um programa de transferência condicionada de renda para contribuir com a redução dos índices de pobreza das famílias inseridas, investindo, com suas condicionalidades, na política de educação e saúde, nessa realidade.

A discussão sobre os determinantes sociais da saúde se revela de fundamental importância, sobretudo quanto à alteração do cariz conceitual da saúde como ausência de doença. Portanto, é imprescindível que a sociedade em geral tenha propriedade dessa base conceitual tanto pela necessidade da compreensão de que a saúde faz parte de um plano social extenso quanto para o conhecimento necessário às ações políticas enquanto usuários de serviços, sujeitos de usufruto de direitos e de participação na esfera das decisões.

Assim, observa-se que a Saúde, embora seja legalmente definida pela Constituição de 1988 como um direito social básico de toda a população brasileira, apresenta alguns entraves à sua concretização, na perspectiva da universalidade e da integralidade. Pois, se por um lado as famílias encontram dificuldades de acessar à rede de serviços dadas as condições polí-

tico-econômicas e de gestão, por outro lado, observa-se a prevalência da cultura do conceito de saúde restrito à ausência de doença, que conduz os indivíduos e/ou as famílias a buscarem os serviços de saúde apenas na presença de adoecimento.

Portanto, é importante assinalar que os problemas referentes às desigualdades são determinantes sociais preponderantes das situações de doenças e agravos das famílias vulneráveis. No entanto, o baixo nível de escolaridade, associado a outras formas de desigualdades, revela-se num forte agravante das iniquidades na vida das famílias, sobretudo, como um dos fatores que dificulta o acesso destas às ações e serviços de atenção à saúde como um direito social básico garantido constitucionalmente.

Referências

ALVES, H. Avanços e desafios do programa bolsa família na perspectiva da determinação social em saúde. **Acta Scientiae Médica**, Canoas, v. 5, n. 2, p. 53-64, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988 com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008 – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **O Sicon na gestão das**
condicionalidades do programa bolsa família. Ministério do Desenvolvimento Social e
Combate à Fome, Brasília: MDS, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS**. Brasília, 1993

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Transferência de renda como fator preponderante na diminuição da desigualdade social no Brasil**: os efeitos do Programa Bolsa Família. **Disponível**

em: https://ipcig.org/publication/mds/4P.pdf. Acesso em: 01 fev.2020.

BRAVO, M. I. S. A Política de Saúde no Brasil: trajetória histórica. *In*: **Capacitação para Conselheiros de Saúde**: textos de apoio. Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001.

BUSS, P. M.; PELLEGRINI FILHO, A. A saúde e seus determinantes sociais. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, abr., 2007.

COHN, A. **Programas de** Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil. **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**. Setembro 2004. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/acohn.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

DRAIBE, S. M. **BRASIL 1. 980-2.000**: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fProtecao_e_Inseguranca_social_em_tempos_dificeis.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2020.

FONSECA, A. M. M. da; ROQUETE, C. Proteção social e programa de transferência de renda: o Bolsa Família. **Caderno de Pesquisa NEPP**, 86, junho 2018, p. 9-31. Disponível em:<https://www.nepp.unicamp.br/upload/documents/publicacoes/4f91a0e745befe346ba37455bba17335.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

MAGALHÃES JÚNIOR *et al*. O Sistema Único de Saúde e o Programa Bolsa Família: compromissos e desafios. *In*: **Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate.**n.17 (2014). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

LIMA, A. M. C. *et al*. O desempenho do setor saúde no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família: compromissos e desafios. *In*:**Cadernos de estudos desenvolvimento social em debate.** n. 17 (2014). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

MONNERAT, G. L. Programa Bolsa Família e Sistema Único de Saúde: implementação das condicionalidades e proposição de uma agenda de debates. *In*: DUARTE, de O. J. *et al*. **Política de saúde hoje:** interfaces & desafios

no trabalho de assistentes sociais (Org.). Campinas, SP: Papel Social, 2014.

NOGUEIRA, V. M. R. Determinantes sociais de saúde e a ação dos assistentes sociais – um debate necessário. **Revista Serviço Social & Saúde**. UNICAMP Campinas, v. X, n. 12, dez. 2011.

SILVA, M. O. S. *et al*. **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, M. O. S. **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SOBRAL, A.; FREITAS C. M. de. Modelo de organização de indicadores para operacionalização dos determinantes socioambientais da saúde. **Revista Saúde e Sociedade**. USP. v.19 n.1 São Paulo jan./mar. 2010.

YASBEK, M. C. Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais. **Temporalis**. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Ano 2, n. 3, jan./jul., 2001. Brasília: ABEPSS, Grafline, 2001.

CONDICIONALIDADES NA EDUCAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: POSSIBILIDADE DE ENFRENTAMENTO À POBREZA

Adriana de Moura Elias Silva
Edimilson Pereira de Araújo

Introdução

Este capítulo objetiva discutir o enfrentamento à situação de pobreza a partir das condicionalidades educacionais do Programa Bolsa Família: matricular as crianças de 4 a 17 anos de idade na escola; garantir a frequência mínima mensal dessas crianças e adolescentes na escola de 85% para crianças com idade de 4 a 15 anos e 75% para aquelas que tem entre 16 e 17 anos; informar sempre que não for possível as crianças irem à escola por motivos justificáveis; manter as informações da escola atualizadas no Cadastro Único. Em um primeiro momento, são apresentadas o Programa Bolsa Família e sua atuação em transferir renda. Em seguida, apresentamos as condicionalidades do PBF na área da educação. Utilizamo-nos de uma pesquisa bibliográfica fundamentada nos autores: BRASIL, (2004; 2012; 2003), OCDE (2008), Rocha (2003), Silva (2016; 2013), Zimmerman (2006).

O Programa Bolsa Família (PBF) acontece com a transferência de renda do Governo Federal às famílias em situação de vulnerabilidade social. O Programa utiliza os conceitos de pobreza e de pobreza extrema para estabelecer o corte de renda per capita familiar. Para compreensão do conceito de pobreza, apoiamos em Rocha (2003), quando define que:

> Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar

> que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. Em última instância, ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive (ROCHA, 2003, p. 9).

Assim, para a autora, a pobreza está relacionada à satisfação das necessidades. Dessa forma, um indivíduo encontra-se em situação de pobreza quando as suas necessidades básicas não são atendidas de forma adequada. Nas circunstâncias em que as necessidades físicas e biológicas não estão satisfeitas, utiliza-se o conceito de "Pobreza Absoluta". Já o conceito de "Pobreza Relativa" "define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades entre indivíduos com objetivo social" (ROCHA, 2003). Partindo desses conceitos, a pobreza absoluta revela uma situação em si, ao passo que a pobreza relativa direciona a discussão para as questões que geram a pobreza.

O PBF, estabelecido como o principal programa de transferência de renda do país, tem como objetivo contribuir para a superação da pobreza no Brasil por meio de três frentes de atuação: a transferência direta de renda, que representa uma melhoria imediata nas condições de vida das famílias pobres, oferecendo a milhares de brasileiros o resgate da cidadania; o acompanhamento das condicionalidades, que possibilita o acesso das famílias beneficiárias aos serviços básicos de saúde, de educação e de Assistência Social; e a oferta de programas complementares, que abrem oportunidades de desenvolvimento das famílias beneficiárias.

De acordo com o site do Programa Bolsa Família, em 2016, o PBF foi considerado o maior programa de transferência de renda do mundo em relação ao número de famílias e de pessoas beneficiadas. São 13,8 milhões de famílias, o que equivale a quase 55 milhões de pessoas que têm acesso aos benefícios do programa em todos os 5.570 municípios brasileiros.

A implementação do Programa Bolsa Família envolve correlações de forças distintas que podem qualificá-lo ou conduzi-lo para um ou outro caminho, dependendo do movimento dos atores envolvidos, direta ou indiretamente, no seu planejamento e na sua execução. Por isso, o debate sobre o PBF precisa ser qualificado e situado em meio às concepções centrais que

norteiam os Programas de Transferência Condicionada de Renda.

Assim, pode-se supor que, segundo os critérios do Bolsa Família, uma família em situação de extrema pobreza vive em condições nas quais suas necessidades alimentares não são satisfeitas, ao passo que as famílias em situação de pobreza têm suas necessidades alimentares satisfeitas, entretanto, as outras necessidades, consideradas mínimas, não são supridas.

O Programa Bolsa Família, como programa e política social, tem sido centrado na família. Esta mudança da focalização do indivíduo para a instituição familiar vem fazendo parte dos debates das políticas sociais para a família nas últimas décadas no país em razão da situação de desemprego estrutural, que tem afetado a já debilitada capacidade das famílias de proverem seu sustento e a reprodução social de seus membros. Silva e Silva (2012) constata uma maior eficácia e melhor utilização de recursos nos programas sociais que priorizam o atendimento às famílias em vez de seus membros individualmente, posto que a família se coloca como sujeito importante no processo de proteção social.

Existem autores que falam da avaliação de impacto como efeitos e resultados alcançados. Dessa forma, avaliar impactos de um determinado programa é conhecer resultados produzidos por esse programa. Isso significa atribuir os efeitos gerados através das ações. Nessa perspectiva, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico define o impacto como:

> [...] efeitos de longo prazo, positivos ou negativos, primários ou secundários, produzidos por uma intervenção. Essa definição amplia a avaliação de impacto para além dos efeitos diretos, pois analisar os efeitos de longo prazo, pressupõe ir além de avaliar apenas o que aconteceu após uma intervenção (OCDE, 2008, p. 23).

Dessa forma, nas avaliações de impactos que se tem feito nas últimas décadas sobretudo acerca do Programa Bolsa Família, busca-se averiguar até que ponto o referido Programa tem se construído em uma intervenção para transformar a realidade de seus beneficiários.

Para compreendermos a dinâmica social quando nos referimos à pobreza e à desigualdade, não podemos nos prender à avaliação quantitativa para não esconder dimensões sociopolíticas e culturais que são importantes para poder dimensioná-la, considerando os múltiplos processos que a

determinam.

Nessa perspectiva, Silva (2016, p. 147) fala da avaliação como "um julgamento e atribuição de valor por um processo sistemático e científico que busca explicar a realidade".

O Bolsa Família é um programa de bem-estar social desenvolvido pelo governo federal brasileiro desde 2003. Consiste na ajuda financeira às famílias pobres do país com a condição de que estas mantenham seus filhos na escola e melhorem as condições nutricionais e de saúde, na perspectiva de inclusão social. O programa visa reduzir a pobreza em curto e em longo prazo através de transferências condicionadas de renda, que, por sua vez, visam acabar com a situação de miséria no país. É considerado um dos principais programas de combate à pobreza no mundo. É um programa importante para a redução da pobreza e para a distribuição de renda.

O Programa Bolsa Família é um programa de intervenção nas famílias que vivem em situação de pobreza e que estão no cadastro único dos programas sociais do Governo Federal. É um programa de proteção social com foco nas causas estruturantes da pobreza nas famílias brasileiras (BRASIL, 2004).

A intervenção junto à conjuntura de pobreza dá-se em três dimensões: 1) transferência de renda para as famílias com a finalidade de proporcionar um alívio imediato na situação de pobreza; 2) o acompanhamento das famílias por meio de condicionalidades que visam garantir direitos prioritários na área da educação, saúde e Assistência Social; 3) o rompimento intergeracional da pobreza, contribuindo ainda para a quebra do ciclo de reprodução desta entre gerações (BRASIL, 2004).

O acompanhamento e monitoramento do Programa Bolsa Família exige compromisso das famílias em manter seus integrantes na escola, com acesso à saúde, a fim de que tenham capacidade de relacionar avanços entre a transferência de renda e as condições futuras dos integrantes das famílias atendidas. Essas diretrizes estão expressas na Medida Provisória 132 de 2003, como citamos a seguir:

> [...] induzir o acesso aos direitos sociais de segurança alimentar, saúde, educação e Assistência Social. O programa pretende, também, contribuir para a emancipação dessas famílias, criando oportunidade de inclusão social, isto é, fornecendo meios para que possam sair da situação em que se encontram e, ainda provocar impacto no plano local.

A justificativa dessas condicionalidades dá-se em função de se procurar o comportamento das famílias tendo em vista a melhoria de vida. As condicionalidades que perpassam o Programa estão situadas por divergentes entendimentos, ora são vistas como um fator punitivo que condiciona o acesso e não garante direitos, ora como caráter educativo que possibilita o acesso e ampliação de direitos.

De acordo com Silva (2016), as condicionalidades como acesso e ampliação de direitos expressam o caráter educativo e voltam-se para combater a transmissão geracional da pobreza, bem como tem como foco o seu alívio imediato. A compreensão das condicionalidades pelo viés educativo, ao tempo em que representa a possibilidade de acesso para as famílias aos serviços de saúde, educação e Assistência Social, também pode ser um fator de pressão social afim de que a demanda acerca da oferta adequada desses serviços sociais básicos seja atendida pelo Estado.

1 Condicionalidades educacional do Programa Bolsa Família: desafio e possibilidade

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são compromissos assumidos pelas famílias dos beneficiários do Programa e pelo poder público com a finalidade de ampliar o acesso aos direitos sociais básicos. Por isso as famílias devem cumprir as condicionalidades para que possam receber o benefício enquanto o poder público precisa fazer o monitoramento dessas condicionalidades e garantir a oferta do benefício às famílias que precisam. As famílias precisam cumprir as seguintes condicionalidades no âmbito da educação: matricular as crianças de 4 a 17 anos de idade na escola; garantir a frequência mínima mensal dessas crianças e adolescentes na escola de 85% para crianças com idade de 4 a 15 anos e 75% para aquelas que tem entre 16 e 17 anos; informar sempre que não for possível as crianças irem à escola por motivos justificáveis; manter as informações da escola atualizadas no Cadastro Único.

No Município de Teresina, a Assistência Social, a partir da listagem de famílias em descumprimento, faz um acompanhamento das famílias que são territorializadas por equipe de referência dos CRAS, e os profissionais do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). A partir daí se inicia um trabalho social com as famílias, registrando as informações

de atendimento para o devido acompanhamento às famílias em descumprimento como mostra o quadro a seguir.

Quadro 1 - Condicionalidades nas áreas da educação, saúde e Assistência Social no município de Teresina.

Eixo categorial de análise	O que revelam os interlocutores (Gestores do PBF em Teresina)
Condicionalidades nas áreas da educação, saúde e Assistência Social no município de Teresina	• Documentos de todos os membros da família: certidão de casamento ou registros; cartão vacina; peso, medida e altura das crianças e comprovante de residência. • O que a prefeitura faz é um trabalho que envolve os dados da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social (SEMTCAS), da Secretaria Municipal de Educação e Lazer (SEMEC) e a da Fundação Municipal de Saúde (FMS). A ação visa identificar os alunos não localizados e aumentar o acompanhamento da saúde. Isso facilita o controle e o monitoramento das famílias que recebem o benefício.

Fonte: Entrevistas com Gestores do PBF em Teresina

No município de Teresina, a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família acontece, especificamente, entre as secretarias municipais de educação, de saúde e de Assistência Social. O conceito de condicionalidades apresenta-se sobre pontos de vista diferentes. Háautores que refletem sobre as condicionalidades como fator punitivo e excludente da noção de direito, como Clóvis Zimerman, ao afirmar que

> [...] sob a ótica dos direitos, os programas sociais brasileiros devem ser desenhados, formulados e concebidos de forma universal, irrestrita, em que a condição de pessoa seja o requisito único para o aferimento de um direito. Além do provimento universal, os programas sociais devem garantir mecanismo de acesso em caso de violação, que sejam hábeis, rápidos, visando garantir a inclusão dos portadores de direito nos programas sem maior morosidade e burocracia (ZIMERMAN, 2006).

Há autores que falam do caráter educativo das condicionalidades. Silva, Guilhon e Lima mencionam que:

> A questão que coloco é que o debate sobre condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda deve ser orientado em duas direções. Tem-se o dever do Estado, nos seus três níveis, de expandir e democratizar os servi-

> ços sociais básicos de boa qualidade, disponibilizando-os a toda a população. Entendendo que uma vez disponíveis esses serviços seriam utilizados por todos, sem imposição e obrigatoriedade. O trabalho do Estado e da sociedade, nesse aspecto, poderia voltar-se para o desenvolvimento de ações educativas, de orientação, de circulação de informações, de encaminhamento e acompanhamento das famílias para que essas pudessem buscar ter acesso e fazer uso adequado dos serviços disponíveis (SILVA, GUILHON; LIMA, 2013, p.12).

Importante destacar que as reflexões que ora se apresenta tomam por base a posição defendida por autores que tratam das condicionalidades do PBF como determinante educativo, uma vez que garante o acesso aos serviços básicos de saúde, educação e Assistência Social por meio do rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

As famílias do PBF que descumprem condicionalidades são, potencialmente, as que se encontram em situação de maior vulnerabilidade e risco, sendo necessário identificar os motivos que dificultam o acesso aos serviços básicos para promover o retorno regular a esses serviços e garantir continuidade na transferência de renda. Nessa perspectiva, novas responsabilidades se atribuem aos entes institucionais na gestão, fortalecendo o compromisso do poder público no acompanhamento das famílias que apresentam dificuldades em acessar os serviços de educação e de saúde, a fim de que promovam o retorno do acesso a esses serviços com segurança de renda (BRASIL, 2012).

A forma da implementação do PBF nos Estados e Munícipios propiciou uma gestão preocupada apenas com a coleta e transmissão dos dados ao MDS nas datas estabelecidas para o acompanhamento das condicionalidades, pouco se dava ênfase à observância dos mecanismos que articulassem a oferta e demanda por serviços públicos de saúde, educação e Assistência Social, por parte das famílias beneficiárias do programa.

Nos encontros e capacitações sobre o PBF e sobre a Gestão de Condicionalidades promovidos pela SENARC/MDS, observou-se que o Piauí, assim como outros Estados, tinha como objetivo central o cumprimento das metas, estabelecidas quanto ao número de beneficiários, acompanhados através do sistema de Condicionalidades - SICON de informação.

No desenho federativo brasileiro, os Estados e Municípios têm autonomia política e administrativa; assim, a implementação de políticas nacionais depende, em grande medida, da Capacidade de coordenação da União, dos

Estados e Municípios e dos instrumentos institucionais disponibilizados para o alcance dos seus objetivos.

Dessa forma, compreende-se que antes dos programas sociais agirem com medidas de punição para aqueles que descumprem essas condicionalidades, é mister que o Estado cumpra com a função de garantir as condições necessárias para que as pessoas vivam dignamente.

A gestão e o acompanhamento das condicionalidades do PBF envolvem um complexo mecanismo institucional que demanda a articulação dos três entes federativos (União, estados e municípios) e de diferentes setores (saúde, educação e Assistência Social), mobilizando diversos atores sociais. Cabe aos municípios operacionalizar as ações relacionadas à gestão das condicionalidades, tais como a oferta dos serviços, o registro dos acompanhamentos, o desenvolvimento de ações para localização de famílias e a realização de visitas domiciliares e do trabalho socioassistencial com os beneficiários do programa.

O principal objetivo do acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público mapear os principais problemas vivenciados pelas famílias em situação de pobreza, estejam eles relacionados à oferta dos serviços ou à dinâmica sociofamiliar, e identificar as áreas e os casos de maior vulnerabilidade, construindo, assim, diagnósticos sociais territorializados com base nas informações obtidas e nas situações identificadas. O Estado planeja suas ações a partir desse mapeamento, sendo possível praticar medidas que contribuam para orientar as ações de governo, principalmente na área das políticas sociais, para uma atuação intersetorial integrada, também territorializada, e centrada na unidade familiar.

1.1 Gestão e as formas de acompanhamento das condicionalidades nas áreas da Educação

Os indicadores que compõem o tema gestão do Programa Bolsa Família dizem respeito ao processamento dos dados de acompanhamento das condicionalidades consolidados no SICON, tais como: o próprio uso do Sicon; o registro do acompanhamento das famílias pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS); a aplicação dos efeitos por descumprimento de condicionalidades (repercussões), que vão da advertência, passam pelo bloqueio, pela suspensão e chegam ao cancelamento das famílias; as infor-

mações dos recursos apresentados pelas famílias contestando o descumprimento; e o registro de interrupção temporária dos efeitos do descumprimento no benefício das famílias inseridas em acompanhamento familiar (PORTARIA 251/12).

O processo de acompanhamento das condicionalidades dos indicadores de educação para o Programa Bolsa Família acontece por um técnico da secretaria de educação designado para esse serviço. Nessa perspectiva, Silva (2016) destaca que:

> O processo de acompanhamento das condicionalidades da educação no município, responsabilidade do setor educacional, ocorre a cada dois meses e tem início quando o operador municipal máster da frequência escolar acessa o sistema de informação do Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família – Sistema presença, baixa e imprime as listas com os nomes dos alunos e das escolas correspondentes. Em seguida essa lista é enviada às escolas que possuem alunos beneficiários do PBF para que seja feito o registro de crianças e adolescentes com percentuais de falta superior ao mínimo exigido pelo programa, em cada período definido em calendário. Os diretores das escolas devem anotar ainda os motivos correspondentes as faltas e atribuir a condição de não localizados aos beneficiários não reconhecidos como aluno da sua escola (SILVA, 2016, p. 108).

O acompanhamento das condicionalidades referente à educação é indispensável para garantir os direitos educacionais de todas as crianças. Dessa forma, compreende-se a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família como possibilidade de acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais básicos de educação, de saúde e de Assistência Social. Através da análise realizada, buscou-se mostrar a efetividade das condicionalidades do Programa Bolsa Família na sua aplicação e observou-se em que medida estas garantem a reintegração familiar, provocando a articulação entre o programa e as demais políticas sociais e serviços sociais básicos. Procurou-se perceber até que ponto as ações efetivadas alteram de fato as condições de vida das famílias e suas vulnerabilidades e até que ponto enfrentam a cultura da violação de direitos desses segmentos sociais.

Nessa direção, compreende-se que as ações socioassistenciais devem incluir a família na rede de serviços para superação das vulnerabilidades acompanhadas por meio de articulação da rede socioassistencial, discutin-

do suas determinações e formas de enfrentamento em nível imediato e mediato, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

De acordo com o MDS, anualmente, o referido ministério, juntamente com o MEC e com o MS, define um calendário operacional que apresenta os períodos de coleta e de registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação. Esse calendário anual, com as principais atividades do acompanhamento de condicionalidades, é publicado em Instrução Operacional do MDS.

Na área da educação, o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 17 anos ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e de janeiro, destinados às férias escolares.

Nessa perspectiva, a gestão de condicionalidades de educação ocorre em parceria da União com estados e municípios, que se organizam com o objetivo de acompanhar a frequência escolar das crianças e dos adolescentes beneficiários do PBF. O acompanhamento bimestral das condicionalidades de educação deve ser realizado por meio da conjugação de esforços entre os entes federados. As ações de gestão da condicionalidade de educação envolvem: os percentuais de crianças e adolescentes acompanhados, a frequência acima do mínimo exigido e baixa frequência; beneficiários não localizados; beneficiários sem informação de retorno da escola; falta de informação do motivo da baixa frequência pela escola, dentre outros (PORTARIA 251/12). Tais informações podem revelar lacunas que interessam sobretudo aos profissionais da educação que atuam na gestão do PBF, pois permitem identificar possibilidades de aperfeiçoamento do processo de acompanhamento dos alunos beneficiários do PBF.

O registro das condicionalidades da educação das famílias beneficiarias do PBF é realizado por meio do Sistema de Presença da educação e atualmente todos os municípios possuem um técnico responsável pela gestão do PBF no acompanhamento da frequência escolar. Este sistema permite aos responsáveis pela gestão das condicionalidades de educação na Secretaria Municipal de Educação a execução das seguintes ações:

- A identificação do público com perfil para acompanhamento das condicionalidades de educação (6 a 17 anos);

- Coleta de informações, pelo município, e o registro periódico no Sistema Presença, disponibilizado pelo MEC;

- A aplicação dos efeitos decorrentes do descumprimento das condi-

cionalidades de educação;

- A sistematização de informações sobre famílias do PBF com crianças e adolescentes em situação de descumprimento de condicionalidades para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades identificadas (PORTARIA 251, 2012).

As condicionalidades, ao adotar o monitoramento periódico da matrícula e da frequência escolar como medida de acompanhamento, buscam avaliar o acesso e a permanência escolar das crianças e dos adolescentes do PBF em situação de pobreza. No Piauí, quanto à educação e à saúde, percebeu-se a necessidade da compreensão dos gestores e dos técnicos sobre a importância da qualidade dessa coleta, pois ela possibilitará caminhos que possam, talvez, repensar e ou formular políticas públicas direcionadas às reais necessidades dos beneficiários a partir de um planejamento direcionado à superação das dificuldades identificadas.

No Piauí, desde o início do registro de acompanhamento das condicionalidades do PBF pela educação, compreendendo o período de 2004 até 2015, o número de famílias totalmente acompanhadas nas condicionalidades de Educação manteve-se linear, com média de 80%, variando a cada período. Vale ressaltar e buscar quais os motivos de descumprimento da agenda de educação, uma vez que esse resultado pode direcionar para uma intervenção e ou indicação de caminhos a percorrer numa perspectiva preventiva ou de promoção de acesso aos serviços, buscando qualidade nessa oferta.

2 Considerações finais

A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família é um trabalho de parceria entre os três níveis de governo e entre vários setores. Este processo de gestão consiste em identificar o público-alvo do programa, em encaminhar essas pessoas para as instituições que fazem a gestão do Bolsa Família e em incluir essas famílias no CADÚNICO. Após a sua inserção no programa, é mister fazer o acompanhamento das condicionalidades estabelecidas nas áreas de saúde, de educação e de Assistência Social, com o controle e o monitoramento das informações e a consolidação dos resultados e aplicação dos efeitos sobre os beneficiários, possibilitando às famílias a apresentação dos recursos.

Verificamos que o Programa Bolsa Família, enquanto política de transferência de renda condicionada, possui uma perspectiva compensatória na medida em que não redistribui renda, apenas garante mínimos sociais os quais representam na prática uma proposta de complementação da renda aos beneficiados que se encontram em situação de extrema pobreza. Dessa forma, possibilita que os indivíduos desfrutem de um mínimo de estabilidade, de cidadania e de segurança, ênfase do Programa Bolsa Família nas ações de educação e saúde, que caminham nessa perspectiva de garantir cidadania e inclusão social.

Referências

BRASIL. **Portaria Interministerial MS/ MDS n° 2.509**, de 18 de novembro de 2004. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do programa Bolsa Família. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

_____. **Portaria nº 251, DE 12 de dezembro de 2012**. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

_____, **Medida provisória n. 132** de 20 de outubro de 2003, 2003. Cria a Bolsa Família, 2003.

ORGANIZAÇÃO PARA A CORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Building an Intitutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA):* guidance for policy makers. París, 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal, do que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. Cap. 1, p. 9-29.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Fernandes Santos de Almada. Antecedentes e contextualização: trajetória de desenvolvimento do Bolsa Família. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Bolsa Família**: verso e reverso. Campinas: Papel Social, 2016.

_____; GUILHON, Maria Virgínia Moreira; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. As condicionalidades e o índice de gestão descentralizada (IGD) enquanto dimensões centrais do Bolsa Família (BF): uma incursão na realidade do programa no Maranhão. Cadernos de Pesquisa, Maranhão, ano 1, n. 1, p. 17-57, 2013.

ZIMMERMAN, Clóvis. Os Programas Sociais Brasileiros na ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 57, 2006.

NOTA SOBRE OS/AS AUTORES/AS

Adilson Aquino Silveira Júnior
Professor do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Serviço Social (Universidade Federal de Pernambuco). Possui Mestrado em Serviço Social pela UFPE.

Adriana de Moura Elias Silva
Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. E-mail: adrianamourena@hotmail.com

Ana Elizabete Mota
Professora titular aposentada do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professora Visitante Sênior do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Ana Rojas Acosta
Assistente Social, com pós-doutorado em Políticas Públicas. Professora do Centro de Estudos e Desenvolvimento no Ensino Superior em Saúde - CEDESS e dos Programas de Mestrado Ensino das Ciências em Saúde e Serviço Social e Políticas Sociais de Universidade Federal de São Paulo – Unifesp – Brasil.

Edimilson Pereira de Araújo
Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade Evangélica do Piauí – FAEPI. Especialista em Gestão, Coordenação e Supervisão Escolar pela Universidade Luterana do Brasil – ULBRA. Licenciado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caruaru – FAFICA e em Filosofia e Teologia pelo Instituto de Teologia de Caruaru – ITEC. É professor da rede estadual de ensino do Piauí – SEDUC.

Iracilda Alves Braga
Professora do Curso de Serviço Social e Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (2000), Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (2005) e Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (2017). É pesquisadora do Núcleo de Pesquisa sobre Estado e Políticas Públicas (UFPI). E-mail: iracildabraga@ufpi.edu.br

Izabel Herika Gomes Matias Cronemberger
Assistente Social. Especialista em Administração de Recursos Humanos; Mestre e Doutora em Políticas Públicas (UFPI). Docente do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA). E-mail: izabel_herika@hotmail.com.

Janaína Lucélia Oliveira de Carvalho
Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Bacharel em Serviço Social. Especialista em Psicopedagogia Clinica e Institucional. Servidora da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas – (SEMCASPI). Teresina - PI. E-mail:jalu_as@hotmail.com

Jackeline da Silva Moura
Assistente Social. Mestre em Serviço Social. Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: mourajacke@gmail.com

Jovina Moreira Sérvulo Rodrigues
Assistente Social graduada pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), especialista em Saúde Pública pela Universidade de Ribeirão Preto-SP, Mestra e doutoranda em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Teresina-PI/Brasil. E-mail: jovinamsr@gmail.com

Juliana Lima de Carvalho
Assistente social, mestre em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piaui. E-mail: juliana.lima28@hotmail.com

Juliane Feix Peruzzo
Possui graduação em Serviço Social pela Universidade de Caxias do Sul (1984), mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1996) e doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2004). Atualmente é professora associada da Universidade Federal de Pernambuco. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: serviço social, processo de trabalho, trabalho, mundo do trabalho e política social.

Karla Vianna Azevedo de Oliveira
Mestre em Políticas Públicas, Especialista em Saúde Coletiva e Saúde da Família, Assistente Social na Assessoria Técnica da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI), Teresina (Piauí). Conselheira Estadual de Assistência Social do Piauí - Biênio 2019/2021. E-mail:karlavao@hotmail.com

Luciene Ferreira Mendes de Carvalho
É Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (2017), possui Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí - UFPI (2008), especialização em Administração Pública pela Universidade Federal do Piauí (2005) e graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (2002). Atualmente, é Assistente Social do Hospital de Aeronáutica de Recife - HARF. Tem ampla experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Políticas Públicas, Gestão Pública e Privada, Docência e Formação Profissional.E-mail: lufmcarvalho@hotmail.com

Marcelo Sitcovsky
Professor Associado do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Maria D'Alva Macedo Ferreira
Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora Adjunto MS-C4 da Universidade Federal do Piauí e Professor Adjunto IV da Universidade Federal do Piauí. (UFPI, Teresina, Brasil). E-mail:mdalvaferreira@uol.com.br

Maria Guadalupe de Araújo Veloso Lima Freitas
Assistente Social graduada pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), especialista nas áreas de Violência Doméstica contra Crianças e Adolescentes pela Universidade de São Paulo (USP) e de Gestão de Cidades pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI. Teresina-PI/Brasil. E-mail: guadalupeveloso@hotmail.com

Marfisa Martins Mota de Moura
Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI)- 1991. Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)- 2017, Especialista em MPA Gestão de Cidades (FGV) - 2012, Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) - 2009, Especialista em Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes (LACRI/ IPUSP - USP) - 1997, Pesquisadora membro do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão: serviço Social e questão social (UFPI) e do Grupo de Pesquisa - Relações Étnico-Raciais: cultura e sociedade (UECE), Servidora Pública Municipal lotada na Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI/PMT). Assistente Social da Secretaria de Assistência Social e Cidadania (SASC). Professora do curso de graduação em Serviço Social, Direito, Enfermagem e do Curso de Pós-Graduação em Família e Políticas Públicas do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA). E-mail: marfisamota@hotmail.com

Mauricéia Lígia Neves da Costa Carneiro
Assistente Social da Prefeitura Municipal de Teresina. Possui Doutorado em Serviço Social pela PUC/SP, Mestrado em Serviço Social pela UFRJ, especialização em Recursos Humanos pela UFPI e graduação em Serviço Social pela UFPI. Atuou como Secretária Municipal de Assistência Social de Teresina-PI e Secretária Executiva Municipal da Assistência Social- Teresina -PI. Tem experiência na docência em graduação e pós-graduação na área de Serviço Social com ênfase em Políticas Públicas, Família, Gestão Social e Processo de Trabalho em Serviço Social. Capacitadora em temas relacionados à Família e Política de Assistência Social, Sistemas de Proteção Social e Gestão Social em Redes. E-mail: mnevesdacosta@gmail.com

Nayara de Holanda Vieira
Assistente social e mestre em políticas públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: nayarahol@gmail.com

Paula Raquel da Silva Jales
Assistente Social. Mestre em Políticas Públicas e Sociedade. Doutoranda em Políticas Públicas na Universidade Federal do Piauí (UFPI). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Trabalho realizado com apoio da CAPES, Brasil. Código de Financiamento 001. ORCID: https://orcid.org/ 0000-0003-4357-8198. E-mail: paularaquel.12@gmail.com

Poliana de Oliveira Carvalho
Professora da Faculdade CHRISFAPI em Piripiri-PI. Assistente Social da Prefeitura Municipal de Teresina. Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí. Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí-UFPI. Doutoranda em Políticas Públicas pela UFPI. E-mail: polianacarvalho10@hotmail.com

Rosilene Marques Sobrinho de França
Professora Doutora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI); Mestre e Doutora em políticas públicas (UFPI); Graduada em Serviço Social, Direito e História; especialista em Direito e Processo Civil, em História do Brasil e em Gestão de Cidades (Fundação Getúlio Vargas/RJ); pesquisadora membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, Adolescência e Juventude e do Núcleo de Pesquisa sobre Questão Social e Serviço Social. Coordenadora adjunta do Núcleo de Estudos e Pesquisa Sociedade, Direitos e Políticas Públicas (NUSDIPP). Membro da Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Áreas de interesse de pesquisa: políticas públicas, Assistência Social, direitos humanos, violência, família e gerações. E-mail: rosilenemarquessobrinho@gmail.com

Solange Maria Teixeira
Pós-Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Professora do Programa de Pós-Graduação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí e coordenadora de área do CNPQ. E-mail: solangeufpi@gmail.com.

Talila Arrais Amorim
Assistente Social graduada pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), Especialista em Gerenciamento de Projetos, Mestre em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Piauí, doutoranda em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Piauí, Assistente Social do Centro de Atenção Psicossocial Infanto Juvenil - CAPSI no município de Timon/MA. Realiza pesquisas nas áreas de Políticas Públicas e Serviço Social, com ênfase na Política de Assistência Social, Gestão Pública e Saúde Mental. E-mail: talila.arrais@gmail.com

Talita Kelly de Sousa Passos
Assistente Social. Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: talitakelly18@hotmail.com

Teresa Cristina Moura Costa
Professora Doutora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí; Graduada em Serviço Social (UFPI); Especialista em Gestão Social (FAR); Mestre em Políticas Públicas (UFPI); Doutora em Serviço Social (UFPE); pesquisadora membro do Núcleo de Pesquisa sobre Estado e Políticas Públicas. E-mail: tcmcosta@hotmail.com