

Universidade Federal Fluminense
Escola de Serviço Social
Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social
Doutorado em Política Social

ROSANGELA OLIVEIRA GONZAGA DE ALMEIDA

**O SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES
PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS DO SUAS NO RIO DE JANEIRO:
sua implementação no contexto da pandemia da COVID-19**

Niterói – RJ
JULHO -2024

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

ROSANGELA OLIVEIRA GONZAGA DE ALMEIDA

**O SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES
PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS DO SUAS NO RIO DE JANEIRO:
sua implementação no contexto da pandemia da COVID-19**

Tese apresentada ao Programa de Estudos
Pós-graduados em Política Social da Escola
de Serviço Social da Universidade Federal
Fluminense – UFF, como requisito parcial
para obtenção do Grau de Doutora.

Área de Concentração:

Avaliação de Políticas Sociais

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a Luci Faria Pinheiro

Niterói – RJ

Julho - 2024



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE TESE

DO CURSO DE DOUTORADO EM POLÍTICA SOCIAL

Ao primeiro dia do mês de julho do ano de dois mil e vinte e quatro, às quinze horas, realizou-se nas dependências do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social desta universidade, a sessão pública de defesa da tese intitulada “O SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DE EMERGÊNCIAS DO SUAS NO RIO DE JANEIRO: sua implementação no contexto da pandemia da COVID-19”, apresentada por Rosangela Oliveira Gonzaga de Almeida. A comissão examinadora, aprovada pelo Colegiado do Programa, foi constituída pelos seguintes membros: Prof.^a Dr.^a Luci Faria Pinheiro – UFF (Orientadora), Prof.^a Dr.^a Maria Thereza Cândido Gomes de Menezes - UFF (1^a Examinadora), Prof.^a Dr.^a Luana de Sousa Siqueira - UFRJ (2^a Examinadora), Prof.^a Dr.^a Sindely Chahim de Avellar Alchorne - PUC-Rio (3^a Examinadora), Prof.^a Dr.^a Mônica de Castro Maia Senna - UFF (4^a Examinadora). Após a apresentação da candidata, a Comissão Examinadora passou à arguição pública. A aluna foi considerada: (X) Aprovada () Reprovada.

E para constar do processo respectivo, a Comissão Examinadora elaborou a presente ata que vai assinada por todos os membros:

Prof.^a Dr.^a Luci Faria Pinheiro - Orientadora
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Profa. Dra. Camila Faria Pançardes – 1^a Examinadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof.^a Dr.^a Luana de Sousa Siqueira – 2^a Examinadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof.^a Dr.^a Sindely Chahim de Avellar Alchorne – 3^a Examinadora
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Prof.^a Dr.^a Mônica de Castro Maia Senna – 4^a Examinadora
Universidade Federal Fluminense

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

A447s Almeida, Rosangela Oliveira Gonzaga de
O SERVIÇO DE PROTEÇÃO EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E
DE EMERGÊNCIAS DO SUAS NO RIO DE JANEIRO : sua
implementação no contexto da pandemia da COVID-19 /
Rosangela Oliveira Gonzaga de Almeida. - 2024.
300 f.: il.

Orientador: Luci Faria Pinheiro.
Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Escola de
Serviço Social, Niterói, 2024.

1. Sistema Único de Assistência Social. 2. Serviço Social.
3. Proteção social. 4. Pandemia da COVID-19. 5. Produção
intelectual. I. Pinheiro, Luci Faria, orientadora. II.
Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social.
III. Título.

CDD - XXX

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

RESUMO

A tese parte da categoria trabalho em Karl Marx para entender o aumento da pobreza no Brasil a partir da pandemia da COVID-19, que intensificou as contradições do capitalismo, ao aumentar os índices de desemprego e informalidade do trabalho, a violência contra a mulher e o racismo estrutural. A partir de uma análise da formação social, política e econômica do país, considerou-se a importância de focar a assistência social vinculada à proteção social do trabalho. O objeto da pesquisa é o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências do SUAS, na Cidade do Rio de Janeiro, tendo como objetivo analisar o processo de construção da política de assistência social e seu desenho pela gestão entre 2020-2022. Procurou-se ainda, identificar a correspondência dos fundamentos do SUAS na implementação do Serviço, de acordo com os seus objetivos, princípios organizativos, seguranças afiançadas, diretrizes estruturantes e os princípios éticos seguidos no planejamento que considera a dimensão populacional, a extensão territorial, a diversidade humana e a sua estruturação no período de calamidade pública e emergência. O método crítico dialético direcionou a pesquisa, na análise qualitativa da realidade operando mediante instrumentos e técnicas, a análise documental e os dados quantitativos secundários, referentes ao objeto, assim como, a revisão bibliográfica de autores do Serviço Social sobre as políticas de Seguridade Social. Foi explorada a legislação atualizada e notas técnicas relacionadas à política de assistência social, como também os dados sobre o crescimento da pobreza publicizados pelos institutos brasileiros e órgãos de gestão e fiscalização. A tese está estruturada em cinco capítulos nomeados da seguinte forma: Cenário econômico e político que perpassa o Brasil e a PNAS; A particularidade brasileira que define a pobreza; O Serviço Social e o debate da assistência social no Brasil; A PNAS e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências; A cidade do Rio de Janeiro na gestão do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências sob a óptica do Serviço Social na pandemia da COVID-19. Embora não tenham sido encontradas todas as respostas, a ideia foi explorar aquele período “pandêmico” e apontar propensões futuras.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social; Serviço Social; proteção social; pandemia da COVID-19.

ABSTRACT

The thesis starts from the category of work in Karl Marx to understand the increase in poverty in Brazil following the COVID-19 pandemic, which intensified the contradictions of capitalism, by increasing unemployment rates and informal work, violence against women and structural racism. Based on an analysis of the country's social, political, and economic formation, the importance of focusing on social assistance linked to social protection at work was considered. The object of the research is the Protection Service in Public Disaster and Emergency Situations of SUAS, in the City of Rio de Janeiro, with the objective of analyzing the process of building the social assistance policy and its design by management between 2020-2022. We also sought to identify the correspondence of the foundations of SUAS in the implementation of the Service, in accordance with its objectives, organizational principles, guaranteed security, structuring guidelines and the ethical principles followed in planning that considers population size, territorial extension, human diversity and its structuring in periods of public calamity and emergency. The critical dialectical method directed the research, in the qualitative analysis of reality operating through instruments and techniques, documentary analysis and secondary quantitative data, referring to the object, as well as the bibliographic review of Social Service authors on Social Security policies. The updated legislation and technical notes related to the social assistance policy were explored, as well as the data on the growth of poverty published by Brazilian institutes and management and inspection bodies. The thesis is structured into five chapters named as follows: Economic and political scenario that permeates Brazil and PNAS; The Brazilian particularity that defines poverty; Social Service and the debate on social assistance in Brazil; PNAS and the Protection Service in Situations of Public Calamities and Emergencies; The city of Rio de Janeiro in the management of the Protection Service in Situations of Public Calamities and Emergencies from the perspective of Social Service in the COVID-19 pandemic. Although not all the answers were found, the idea was to explore that "pandemic" period and point out future propensities.

Keywords: Unified Social Assistance System; Social Service; social protection; COVID-19 pandemic.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família: mãe, pai (in memoriam) e irmãos; ao meu filho e esposo, que acompanharam minha caminhada até aqui.

Aos trabalhadores do SUAS com os quais tive a felicidade de partilhar momentos profissionais primorosos de labuta e reflexão. Em especial aos que mais recentemente me acompanham no cotidiano da defesa de direitos no contexto da política de assistência social.

Aos professores e pesquisadores, que venho encontrando desde o mestrado, minha plena felicidade pelas trocas de aprendizagens e de construções coletivas.

Às bancas de qualificação e de defesa que muito contribuíram com suas sugestões na composição da tese.

À Universidade Federal Fluminense – UFF - que através do Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social, me acolheu para cursar o doutorado. Um especial agradecimento a minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Luci Faria Pinheiro.

LISTA DE ABREVIACÕES:

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

ACR – Assessoria de Captação de Recursos

ACS – Assessoria de Comunicação Social

AE – Auxílio Emergencial

AI-5 - Ato Institucional Nº 5

ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

APs – Áreas Programáticas

ATE – Assessoria Técnica Especial

BM – Banco Mundial

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CADÚnico – Cadastro Único

CAS – Coordenadoria de Assistência Social

CASDH – Coordenadoria de Assistência Social e Direitos Humanos

CE – Comunidade Europeia

CEAM – Centro de Atendimento à Mulher

CF – Constituição Federal

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CGT - Comando Geral dos Trabalhadores

CLACSO - Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais

Centro-POP – Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CMCECP - Conselho Municipal de Combate a Emergências e Calamidades Públicas

CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro
COVID-19 - Coronavírus
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CRESS - Conselho Regional de Serviço Social
CREAS – Centro de Referência Especial de Assistência Social
CTR – Coordenadoria de Programas de Transferência de Renda
CTs – Conselhos Tutelares
DF - Distrito Federal
DISOC - Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DPU – Defensoria Pública da União
EC – Emenda Constitucional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EPI - Equipamento de Proteção Individual
FECECP - Fundo Especial de Combate a Emergências e Calamidades Públicas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
Funcap - Fundo Nacional de Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil
GAB – Gabinete
GRR – Gerência de Gestão de Riscos e Resiliência
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
CSIMAS – Coordenadoria Técnica de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ILPIs - Instituição de Longa Permanência para Idosos
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPP – Instituto Pereira Passos
ISEP - Instituto Superior de Estudos Brasileiros
JOINPP – Jornada Internacional de Políticas Públicas
JUV-Rio – Secretaria Especial da Juventude

JUC - Juventude Universitária Católica

LASSAL - Laboratório de Serviço Social. Movimentos sociais e Novos projetos societários na América Latina

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MC – Ministério da Cidadania

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MG – Minas Gerais

MEI – Microempreendedor Individual

MMFDH - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

MP – Ministério Público

MS – Ministério da Saúde

MSE – Medida Socioeducativa

NOB – Norma Operacional Básica

NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG - Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OUV - Ouvidoria

PAB – Programa Auxílio Brasil

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PCFC – Programa Cartão Família Carioca

PCRJ – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

PE – Plano Estratégico

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PIC – Primeira Infância Carioca

PHM – Pontos de Higienização de Mãos

PHMS – Metodologia para a Instalação de Pontos de Higienização de Mãos

PIB – Produto Interno Bruto

PLOA – Projeto da Lei Orçamentária Anual

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social

PMDB - Movimento Democrático Brasileiro

PNADC - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNAS – Plano Nacional de Assistência Social

PNPDEC - Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

PPA – Plano Plurianual

PPC - Paridade do Poder de Compra

PRONAV - Programa Nacional do Voluntariado

PRONAMPE - Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

PSB – Proteção Social Básica

PSD - Partido Social Democrático

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PUA - Pacto de Unidade e Ação

RA - Região Administrativa

SAPS - Secretaria de Atenção Primária à Saúde

SAS – Secretaria de Assistência Social

SEAC-Rio – Secretaria Especial de Ação Comunitária

SEAS - Secretaria de Estado da Assistência Social

SECA – Secretaria Executiva do Conselho Antidroga

SECMCA - Secretaria Executiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

SECSA – Secretaria Executiva do Conselho de Segurança Alimentar

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SICI – Sistema Integrado de Codificação Institucional

SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

Sinpdec - Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

SGFT - Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências

SME – Secretaria Municipal de Educação

SMH – Secretaria Municipal de Habitação

SMPU – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano

SMS – Secretaria Municipal de Saúde

SMTE – Secretaria Municipal de Trabalho e Renda

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Sociais

SPM-Rio – Secretaria Especial de Políticas e Promoção da Mulher

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUBVISA - Subsecretaria de Vigilância, Fiscalização Sanitária e Controle de Zoonoses

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUPB – Subsecretaria de Proteção Social Básica

SUPE – Subsecretaria de Proteção Social Especial

TC – Tribunal de Contas

TIC – Tecnologias de Informação e da

TCM - Tribunal de Contas do Município

TCU - Tribunal de Contas da União

UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UNB – Universidade de Brasília

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESP - Universidade Estadual Paulista

UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas

VDs – Visitas Domiciliares

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO I - Cenário econômico e político que perpassa o Brasil e a PNAS	30
1.1. Os fundamentos para pensar a categoria trabalho e pandemia da COVID-19	30
1.2. Vastidão dos desafios.....	43
CAPÍTULO II - A particularidade brasileira que define a pobreza:	64
2.1. Espelhamento da “questão social”	64
2.2. Escravidão e colonialismo no Brasil	68
2.3. Desigualdades sociais e suas determinações históricas	81
2.4. Mediações para pensar na perspectiva de “direitos humanos sociais”	89
CAPÍTULO III - O Serviço Social e o debate da assistência social no Brasil	115
3.1. Preâmbulo da política de assistência social	115
3.2. Ana Elisabete Mota.....	118
3.3. Aldaíza Sposati	130
3.4. Ivanete Boschetti	144
CAPÍTULO IV - A PNAS e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências: atropelos históricos, processo de amadurecimento e desmonte recente	158
CAPÍTULO V – A cidade do Rio de Janeiro na gestão do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências sob a óptica do Serviço Social na pandemia da COVID-19	201
5.1. O planejamento na Cidade do Rio de Janeiro	201
5.1.1. O Plano Plurianual 2018-2021	205
5.1.2. O Plano Plurianual 2022-2025	226
5.1.3. Os Planos Municipais de Assistência Social	235
CONSIDERAÇÕES FINAIS	265
BIBLIOGRAFIA.....	270
ANEXO I	284
ANEXO II	293
ANEXO II	295

Introdução:

A aproximação do tema que elenquei como objeto de pesquisa aconteceu quando ocorreu a minha inserção profissional no Centro de Referência e Assistência Social (CRAS) em 2012, que me levou a ampliar as leituras de modo a estimular novos projetos, como o ingresso no Doutorado. Comecei a acompanhar e a estudar as construções que consolidaram o amadurecimento do SUAS naquele período, apesar da complexidade concreta do cotidiano, diante do real, como se apresentava na cidade do Rio de Janeiro, imerso em atendimentos sem fim pela dimensão populacional e presença da pobreza no território.

A minha inserção numa unidade socioassistencial do SUAS vai se dar posteriormente à publicação de algumas orientações significativas que advém com os avanços na implementação do SUAS no país. Depois da aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS – de uma Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), foram publicadas pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (hoje Ministério do Desenvolvimento, Assistência Social, Família e Combate à Fome)¹ os textos *Orientações Técnicas - Centro de Referência de Assistência Social – CRAS – 2009* (reimpressão em 2012) e *Orientações Técnicas – Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS – 2011*. Já em 2012, o Ministério, publicará as *Orientações Técnicas sobre o PAIF* em dois volumes: O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF (volume 1) e Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF

¹ Entre os anos de 2019 e 2022 era denominado Ministério da Cidadania.

(volume 2). No mesmo ano, o CNAS, apresenta e aprova a NOB/SUAS/2012 ². Este foi um marco legal importante porque ampliou a qualidade do Sistema.

Meu mergulho no tema vai se expandindo na medida em que passo a participar das atividades que tornavam exequível o controle social, como: Conferências Municipais de Assistência Social, Conferências Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes e Conferência Municipal dos Direitos Humanos, ora como ouvinte ora como delegada. Em 2018, passei a compor a equipe responsável por coordenar o controle social na SMAS e no ano seguinte ingressei no Doutorado em Política Social da UFF.

A proposta de estudo passou por alterações. Inicialmente o projeto se limitava ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF – no contexto do trabalho social com famílias. Mas a partir do início da pandemia da Covid-19, em 2020, eu decidi incorporar a gestão da pandemia por dentro da política de assistência social, considerando a gestão municipal do Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergência.

Entendo que o impacto da dimensão grave e total de uma pandemia sobre o SUAS, requer muitos esforços de avaliação do sistema ou serviço sobre os desafios enfrentados de forma inédita, acionando simultaneamente em todo o país um serviço que já estava em construção, antes mesmo da Tipificação. Na apresentação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS - 2004 - irei detalhar a sua normatização.

Minhas inquietações quanto à delimitação do tema começaram depois do debate proporcionado pelo 1º Simpósio UFF de Política Social – Tema: “Direitos sociais frente aos desafios da conjuntura em tempos de COVID-19”, que ocorreu entre 19 e 21/10/2020, cuja organização esteve sob a responsabilidade, dentre outros, do Grupo de Pesquisa Laboratório de Serviço Social. Movimentos sociais e Novos projetos societários na América Latina - LASSAL - coordenado pela Profa. Dra. Luci Faria Pinheiro, o qual passei a compor desde 2019 ao ingressar no Doutorado. Na oportunidade inscrevi um trabalho com o título: *Sistema Único de Assistência Social e*

² Resolução Nº 33, de 12/12/2012 – CNAS.

COVID-19. A problematização trouxe inquietações que alteraram definitivamente o percurso da pesquisa, incorporando o contexto inédito vivenciado pelo SUAS.

Concomitante à problematização do objeto, a pandemia se agravava e as “necessidades sociais e humanas” se apresentavam como demandas persistentes aos serviços socioassistenciais. Ficou cada vez mais evidente que eu não poderia perder a oportunidade de estudar aquele processo em andamento; a eclosão de uma pandemia em paralelo ao desmonte das políticas públicas. Era preciso aprofundar o que estava em curso no âmbito do SUAS.

Dentro do processo de pesquisa escrevi outro artigo acerca da temática da proteção social, *Sistema Único de Assistência Social e a proteção social: desafios atuais*, apresentado na X Jornada Internacional de Políticas Públicas (X JOINPP - entre os dias 16 e 19/11/2021). Naquela altura, o contexto da pandemia, demandava a priorização em aprofundar as discussões sobre a proteção social não-contributiva, enquanto um dos objetivos da política, não obstante, o debate apontava para celeridade das respostas e o desafio iminente de frear a desconstrução da política de assistência social.

Tratava-se então de passar a acompanhar a evolução da normatização da política de assistência social, atenta ao jogo econômico e político que conduzia os acontecimentos, num contexto que evidenciava o paradoxo da desproporcionalidade de investimentos públicos nas políticas de saúde e assistência social. Os anos de 2020, 2021 e 2022, foram muito tensos nas definições quanto ao financiamento e gestão da política de assistência social, em vista do acelerado nível de adoecimento da população e trabalhadores do SUAS, assim como, da insegurança alimentar, que se despontavam como desdobramentos decorrentes da perda de renda. Os dados quantitativos e qualitativos seguiram em processo por vezes mais lento de disponibilização, pelas próprias particularidades daquele momento; adoecimento, luto, trabalho remoto, uma tríade a se considerar.

A pesquisa acadêmica sobre a temática da política social se afina com a ideia de que não se deve deixar de conhecer aquilo que desafiou e impulsionou gestores e teve significado incontestável no atendimento daqueles que necessitavam acessar as unidades

e os serviços socioassistenciais. Um coletivo de estudantes de graduação, profissionais, gestores e pesquisadores certamente contribuirá para novas perspectivas no SUAS.

Assim, o meu interesse pelo Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergência surge durante a pandemia da COVID-19. Entendo que a pesquisa de qualidade deve pensar o real numa perspectiva de totalidade, de modo a propor uma análise das determinações e relações diversas que o compõem. E ainda, apontar para a formulação de novas ideias e de um pensamento resultado da observação do movimento permanente do real. Naquilo que é universal na requisição de um Estado garantidor de proteção social, a política social é o instrumento que define, a partir do desenho consolidado na Constituição Federal – CF (1988), as ações impulsionadas pelo planejamento e a gestão, além do financiamento da política. No Brasil, diante dos "complexos dos complexos" do real, viveu-se um processo longo de delineamento da política de assistência social, que se concluiu alcançando um sistema que unifica as ações em todo território brasileiro.

O trabalho não findou. O movimento do real requer de modo permanente, que se avalie tal construção para inclusão do que porventura falte. Como, por exemplo, que se pense de forma a incluir a “diversidade humana”, as diferenças regionais e a “questão climática” que perpassam as condições de vida, surgidas do processo histórico, social e econômico e que atravessam o cotidiano concreto. Além disso, toda atenção é necessária ao agravamento das expressões da “questão social” no país e dos eventos problemáticos e inesperados, que batem à porta do sistema, como a pandemia da COVID-19.

A minha pesquisa se ocupa com o período que compreende o espaço temporal entre 2020 e 2022, detendo-se, ao Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergência, posto à prova frente à pandemia da COVID-19. Entendo que ele compõe um sistema, permanentemente em movimento e sob o crivo do controle social, enquanto mecanismo de efetivação da participação social e fiscalização da construção e exequibilidade da PNAS – 2004. A pesquisa empírica, refere-se, ao âmbito local de execução da política de assistência social, a Cidade do Rio de Janeiro. Uma cidade que agrupa uma intensificação das “necessidades humanas e sociais” que se impõe dada à trajetória que consolida o país numa condição periférica.

Não se deve desconsiderar o que antecede e que vem a posteriori à PNAS, e que de certa maneira compõe o seu processo de formulação, iniciado com a CF (1988). Aqui me refiro à condução da política de assistência social nas suas referências nacionais nos governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso; Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff; Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro. Incorporo, ao longo do texto, tais antecedentes com o propósito de chamar a atenção para o fato de que esta política social representa uma luta da esquerda brasileira, numa busca de enfrentamento ou ruptura com a ideologia liberal; esta que se expressa a partir dos anos de 1990 no arcabouço que define o projeto do neoliberalismo. Através de suas formulações e atualizações, a tendência liberal se ocupou em desfigurar o que foi delineado nos princípios fundamentais da Carta Magna.

E mais, a presença inesperada da pandemia da COVID-19 atravessou o SUAS, impondo desafios e tensões. Um período intenso de preocupações no ajuste necessário para a universalização do atendimento à população que necessitava da assistência social.

Em 28/03/2023 o Brasil atingiu a triste marca de 700 mil mortes. E a Organização Mundial de Saúde decretou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19 em 05/05/2023. A pandemia não acabara! Muito embora aqueles que representam a ciência estejam ininterruptamente em busca de aprimoramento dos instrumentos que garantam a vida e a saúde da população, a luta continua.

Depois da derrota nas eleições presidenciais de 2022 de uma liderança nacional antidemocrática que viabilizou um processo de destruição de políticas públicas, ainda perdura o importante o desafio de entender a dimensão dessa destruição, para seguir com a consolidação dos “direitos humanos sociais” dos mais pobres. E isto, requer também, uma crítica daquilo que representou o contraditório no SUAS, o que golpeou os seus objetivos, princípios organizativos, seguranças afiançados, diretrizes estruturantes e princípios éticos. E para tanto, a pesquisa acadêmica é um dos instrumentos fundamentais.

Avritzer (2020; 2021) evidencia que na condução do enfrentamento da pandemia da COVID-19, em 2020, o “pêndulo” oscilou entre o descaso, a irresponsabilidade e o

desequilíbrio de parte daqueles que deveriam assumir a liderança do combate da doença no país. Ficam nítidas as dificuldades de organização diante desse advento que se agravava severamente em 2020 e da falta de planejamento às vésperas de validação pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA – de uma vacina que conteria a expansão do Coronavírus. A imensidão da fragilidade da população durante a pandemia da COVID-19 fez, como observa Avritzer “retomar a noção de política”: “[...] ao reabilitar a política, reabilitou a ideia de uma condição humana comum, frágil e que enseja ações conjuntas.” (Avritzer, 2020, p. 57).

Com a eleição presidencial de 2022 e a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, se inicia o processo de transição de governo. O ano de 2023 significará um longo percurso a ser trilhado de avaliação da gestão que o antecedeu, bem como, da política de assistência social, com perspectiva na formulação de ruptura com esse passado recente. Invariavelmente aparecerão muitos dados que minha pesquisa não conseguirá analisar. Isto para dimensionar o que se qualifica como “antigovernalidade e antipolítica” (Avritzer, 2020), diante de evidências no período da pandemia da COVID-19. Suponho que, ou melhor, é preciso acreditar que se viva então, um período de interrupção da desconstrução da política de assistência social no país.

A defesa da Seguridade Social perpassa o cotidiano do exercício profissional dos assistentes sociais diante do corte de recursos públicos para a assistência social. A necessidade de defesa da Seguridade Social surgiu diante da contrarreforma das políticas sociais no Brasil que se iniciou logo após a promulgação da CF (1988) - (Fagnani, 1997; Behring, 2003). A Seguridade Social foi incluída na agenda do conjunto CFESS/CRESS referenciada no projeto ético-político profissional do Serviço Social, com o propósito de compor uma “agenda estratégica de luta e popular no Brasil” para desencadear a justiça e a igualdade social.

Na Carta de Maceió (2000) os profissionais de Serviço Social brasileiros afirmaram o compromisso de luta em defesa da Seguridade Social pública. A Carta expunha uma definição de Seguridade Social que contemplava uma proteção social de qualidade e universal destinada aos cidadãos que dela necessitassem diante da situação de pobreza, em conformidade com a Constituição. A categoria apresentava àquela altura suas preocupações com as reformas neoliberais que atacavam a democracia e a cidadania no país. (Netto, 1995).

Considerando que a PNAS (2004) inaugura, para a assistência social brasileira, uma virada de página em relação ao conservadorismo persistente nesse campo. A composição do SUAS é produto do alcance de uma maior elaboração da política de assistência social na sequência dos anos, desde seu lançamento no país, que entendo como ápice a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2012 - que se soma à Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009) e às demais regulamentações expressas mediante legislação.

O desenho da política de assistência social, que perpassa o Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergência desde 2009 – ano da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais - as legislações e orientações que a antecederam como também as subsequentes, nortearam o que se compôs no decorrer do ano de 2020, até o final de 2022. Foi a primeira vez que o serviço foi demandado concomitantemente no país.

A tese partiu do objetivo de analisar como aconteceu o processo de construção da política de assistência social e seu desenho pela gestão a partir do Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergência dentro da Cidade do Rio de Janeiro entre 2020-2022, período mais agudo da pandemia da COVID-19 no país.

Contudo, a pandemia da COVID-19 enquanto um evento de caráter global é o infortúnio para o qual nunca se está preparado. Na apresentação da política de assistência social no Brasil explorarei toda a legislação que embasou a gestão no atendimento à população pela assistência social naquele período mais nefasto.

Muitos profissionais estavam mergulhados neste processo de construção da política de assistência social no país, em seus espaços sócio-ocupacionais; trabalhadores do SUAS, pesquisadores, professores, supervisores de campo, estudantes de graduação e pós-graduação. Quando a pandemia é deflagrada traz-se um capítulo devastador para a vida de todos e um grande desafio na oferta do serviço.

É importante ressaltar que o Serviço Social veio participando de todo o processo de elaboração da política de assistência social e permaneceu inserido no debate referente ao contexto da pandemia da COVID-19.

Essa pandemia intensificou, no seu agravamento, principalmente para aqueles que se recusaram a capturar como objeto de preocupação, a crise política e econômica no mundo e no Brasil. Esse ciclo, reflete a crise estrutural do capitalismo, que faz eclodir o agravamento das condições de vida e traz desdobramentos graves para os índices de desigualdades sociais e pobreza no país. Estou aqui dando destaque à importância da particularidade histórica brasileira definida na sua formação sociopolítica, econômica e cultural. Este destaque aparece em Behring (2003) quando salienta que a dinâmica estrutural do capitalismo e o formato assumido no país, requer que se componha as mediações referenciadas na “[...] formação econômica, política, social e cultural[...].” (Behring, 2003, p. 77). A autora se ocupou em entender a “lógica da contrarreforma no Brasil” relacionando a teoria, história e política para alcançar as mediações que propiciaram relacionar o capitalismo mundial nos seus aspectos mais recentes, sem deixar de salientar a importância e o desdobramento dessa formação brasileira naquilo que se sucede na contemporaneidade.

A pesquisa proposta abordou o SUAS através do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. E por que este Serviço? Pela importância de o explorar como parte da política de assistência social, dada à relevância que assumiu durante à pandemia da COVID-19. Por outro lado, por ter identificado que o serviço foi pouco abordado nas pesquisas acadêmicas até o momento.

O desenho dado à política de assistência social pelo governo federal no âmbito do planejamento e pelos trabalhadores do SUAS, dentre eles os assistentes sociais, tornando exequível o Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências, em pleno período da pandemia da COVID-19 impôs grandes desafios. Isto diante do cenário que se compunha de grave adoecimento da população, da necessidade de isolamento social, com repercussões na produção e reprodução social da classe trabalhadora. Tudo isso traz para a pesquisa a necessidade de aproximação do real enquanto totalidade, esta que implica no reconhecimento do processo que redonda em desdobramentos para a política de assistência social. O detalhamento da política de assistência a partir da PNAS (2004) foi incluído mais adiante, junto com a apresentação de como ocorreu o seu ordenamento em face da pandemia da COVID-19, estabelecendo alguns paralelos iniciais para análise.

Boschetti e Behring (2021) avaliam que a pandemia produziu um “curto-circuito no processo de produção e reprodução do capital” diante da interrupção da produção, distribuição e troca de mercadorias simultâneas em todo o mundo. A tendência cíclica de “desequilíbrios e curto-circuito em seu sociometabolismo” inerente ao capitalismo teve com a pandemia, a sua ebulição. Estou de acordo com a assertiva das autoras, expressa a seguir:

A crise do capital, sistêmica e estrutural, expressa, essencialmente, a contradição insolúvel do capitalismo, assentada na produção social e apropriação privada da riqueza, sustentada na exploração da força de trabalho e apropriação do trabalho excedente pelos capitalistas. (Boschetti; Behring, 2021, p. 69)

Para as autoras o golpe engendrado e concretizado em 2016, que significou o impeachment da Presidente da República, Dilma Rousseff conduziu o país “à exacerbação do neoliberalismo” quando então se dá “o aprofundamento das contrarreformas e privatizações”. As autoras ainda ressaltam as eleições de 2018, quando assume o poder “um governo de extrema direita, ultraneoliberal e neofascista”³.

“O ultraneoliberalismo é reforçado também por um reacionarismo violento — neofascista —, que se evidencia em discursos e ações de criminalização das lutas sociais e do pensamento de esquerda, que fortalece o negacionismo e persegue a autonomia da pesquisa, da formação e da produção de conhecimento, com ataques virulentos contra as universidades públicas. O conservadorismo moral negligência os direitos humanos e as conquistas civilizatórias no campo da cidadania constitucional. A investida contra os direitos conquistados pelas mulheres na forma de crítica à ‘ideologia de gênero’ se adensa com uma profunda LGTBfobia, manifestações racistas e destruição da vida dos povos originários.” (Boschetti; Behring, 2021, p. 73)

Dando um passo atrás na exposição de ideias, retomo à Behring (2003), quando a autora atribui destaque ao processo como se desenrola a “lógica do capital na contemporaneidade” a partir das “[...] requisições mais profundas dirigidas ao Estado capitalista [...]” no contexto da reação burguesa, as quais ocorreram nas duas décadas finais do Século XX diante do esgotamento em curso. Na sequência a autora relaciona o que define os anos de 1980: “[...] uma revolução tecnológica e organizacional na

³ Mais adiante explorarei o processo construído a partir da promulgação da CF de 1988 para desmonte da Seguridade Social, então desenhada na Carta Magna, que se efetivaria com as Leis Complementares que foram reprimidas com a implementação do neoliberalismo no país, a que Behring (2003) denominou “contrarreforma do Estado”.

produção [...]”(Behring, 2003, p. 33), resumida na literatura como “reestruturação produtiva” (Ibid.). A finalidade desta reestruturação é o aumento da “produtividade do trabalho” (Ibid. p. 34) almejando a potencialização de lucros. Uma conexão entre “mundialização da economia” (Ibid.) e “ajuste neoliberal” (Ibid.), mediada por uma reformulação da relação entre Estado e sociedade civil, cujos desdobramentos afetam as políticas públicas, a democracia, a intelectualidade e a percepção da moral.

Como tudo isso afeta o trabalho? A produção flexível introduzida com a “revolução microeletrônica” (Ibid.), rompe com o modelo fordista, que vai propiciar um aumento da produção com a automatização, dissipando as relações advindas do “[...] saber/poder do trabalhador – na operação das máquinas [...].” (Ibid. p. 35). As transformações afetam em cheio as condições, bases e relações no sindicalismo. “Contrapondo-se à verticalização fordista, a produção flexível é, em geral, horizontalizada/descentralizada. Trata-se de terceirizar e subcontratar uma rede de pequenas/médias empresas, muitas vezes até com perfil semiartesanal e familiar.” (Ibid.)

Behring (2003) segue atenta às transformações na vida e no trabalho da classe trabalhadora.

“ [...] A reestruturação produtiva, como sabemos, vem sendo conduzida em combinação com o ajuste neoliberal, o qual implica a desregulamentação de direitos, no corte dos gastos sociais, em deixar milhões de pessoas à sua própria sorte e ‘mérito’ individuais – elemento que também desconstrói as identidades, jogando os indivíduos numa aleatória e violenta luta pela sobrevivência [...].” (Behring, 2003, p.37).

O processo descrito pela autora, enfatiza que no contexto da “reestruturação produtiva” o capital não se furtou de seguir em busca da diminuição do custo do trabalho e a incorporação de tecnologias que dispensasse mão-de-obra. Behring (2003; 2007) afirma que a rentabilidade almejada pelo capital é incompatível com abraçar necessidades. Disso se conclui que o “desemprego estrutural” se origina da incapacidade que as taxas de crescimento, expressas por indicadores econômicos têm em não amortizar o desemprego que se acumulou por anos; processo que se iniciou nos anos de 1970. Em decorrência, “ [...] a agressividade do capital no sentido de aumentar a produtividade do trabalho, tendo em vista recuperar sua rentabilidade [...] sem o parâmetro das necessidades sociais das maiorias.” (Behring, 2003, p. 40).

No Brasil, segundo Behring (2019), os desdobramentos perpassam uma reforma do Estado, a partir de 1995, da qual resultou a eliminação das conquistas do trabalho, atingidas, também, pelos processos de modernização conservadora e desenvolvimentista.

“O centro da ‘reforma’, na verdade, foi o ajuste fiscal. Aqui ocorreu uma espécie de *aparente* esquizofrenia: argumentava-se que as razões da crise estariam localizadas no Estado, donde seria necessário ‘reformá-lo’ para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, discurso largamente reposto hoje. Enquanto isso, a política econômica – fundada nas privatizações, nas desvinculações orçamentárias [...], no superávit primário, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na prática de juros altíssimos e no pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública – corroe aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro por meio de uma inserção na ordem internacional que deixou o país à mercê dos especuladores no mercado financeiro. Assim, todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa, com toda uma montagem macroeconômica coordenada pela dívida, engessando o Estado para investimentos e políticas sociais estruturantes. [...]” (Behring, 2019, p. 48) (grifos da autora)

Quanto às políticas públicas, no período, a autora pontua a “desresponsabilização pela política social” e o desdém destinado à seguridade social, momento em que se sucede o aumento das requisições de natureza social somando-se ao agravamento dos índices de desemprego e de pobreza ⁴.

Pensar e viver “os anos pandêmicos” significou mergulhar em incertezas e esperanças; lutas e informações para a proteção da vida. Houve duas certezas: acreditar no poder da ciência e construir a derrubada do grupo que personificava no campo político, o negacionismo da gravidade da doença. A ciência esteve representada por profissionais e pesquisadores que diariamente vinham expor para leigos, através dos mais diversos instrumentos de comunicação, o investimento e a condução das pesquisas que aconteciam simultaneamente no mundo, para a descoberta de uma vacina e medicamentos para o tratamento da COVID-19. A dimensão política desse processo foi construída e se constituiu dos graves acontecimentos que direcionaram a críticas e tomadas de posição fundamentadas na composição de documentos denunciando fatos permeados de transgressões, que representaram a importância da prática democrática diante daquilo que inequivocamente retratou a crueldade e a severidade na violação de

⁴ O debate acerca da composição da política de assistência social, incluindo os entraves nos governos de Fernando Collor de Mello e de FHC, seguidos dos avanços nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, foi incluído mais adiante.

todos os princípios de direitos humanos, os quais se encaminharam recebendo destaque para as eleições presidenciais de 2022 no Brasil.

Se os tempos atuais são desafiadores, o enfrentamento de tais desafios, requer que o pesquisador se ocupe em elucidar os elementos da formação social, política, econômica e cultural brasileira, trazendo as mediações que melhor proporcionem a “unidade do diverso”, permitindo que se conheça com profundidade a realidade que se impõe, sem desconsiderar a transitoriedade da verdade a que se pretende chegar no estudo.

Para atender os cidadãos e famílias que necessitaram acessar o Sistema Único de Assistência Social - SUAS - através Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências considerando o processo de descentralização delineado desde a CF (1988) e as responsabilidades que competiam aos municípios, o desenho da proposta considerou a dimensão populacional, a extensão territorial e a “diversidade humana” (Cisne; Santos, 2018), a sua estruturação diante dos momentos em que foi demandado, no período entre 2020-2022 e especialmente, diante das condições diversas da pandemia da COVID-19, frente aos desdobramentos impostos pela crise econômica e social na alteração dos índices de pobreza agravando as especificidades do momento, ao quantitativo de unidades socioassistenciais da proteção básica e proteção especial e à composição das equipes de trabalhadores. Como e quais foram as adequações implementadas pelas instâncias de gestão na Cidade do Rio de Janeiro? Os custos do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências estruturado para mitigar as “necessidades humanas sociais” no período entre 2020-2022, inclusive na pandemia da COVID-19, consideraram a dimensão planejada/demanda concreta e sua sustentação? Quais os problemas colocados pelo pacto federativo para o financiamento do serviço e qual a participação do controle social nas discussões de fundo? Que impactos traz o Auxílio Emergencial – AE - para a dinâmica das unidades de assistência social quando foi utilizado para atender a população ao longo do período de 2020-2022? Como se desdobra na Cidade do Rio de Janeiro a implementação do AE , considerando uma suposta necessidade de migração? Quais os possíveis problemas identificados pela gestão no ano de 2022?

Com a pesquisa eu me propus a analisar a política de assistência social no município do Rio de Janeiro a partir do desenho apresentado para implementação do

Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, considerando o planejamento e a gestão de ações no enfrentamento do estado de calamidade pública como política de Estado, entre os anos de 2020-2022.

A hipótese principal de circunda a implementação do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências do SUAS na Cidade do Rio de Janeiro, no âmbito da sua regulamentação plena no município que enfrentou dificuldades e divergências de entendimento, no período de 2020-2022 diante da pandemia da COVID-19. Coube ao Serviço Social, dentre outras categorias profissionais, comprometer-se em dirimir dúvidas no trabalho de planejamento e gestão da política pública de assistência social no município. Muitos são certamente os desafios, limites, entraves, potencialidades e disrupção, diante das responsabilidades do Estado, considerando os três entes federativos, que não necessariamente aparecem no texto da tese, porque minha ênfase é o produto do trabalho planejado.

O primeiro capítulo traz elementos de análise da conjuntura política e econômica que é atravessada pelas ações do “ultraneoliberalismo” e da extrema-direita que se impõe independentemente do acelerado número de mortos diante da pandemia da COVID-19 e tentam impor ações que fizessem desaparecer os “indesejáveis”. Período em que as *fake news* e as ações que atropelaram a ciência e a competência técnica foram priorizadas, comprometendo as políticas públicas.

A particularidade brasileira compõe o segundo capítulo, incorporando o que da formação social, política e econômica evidenciam o espelhamento da “questão social”, quando o mergulho na nossa história sempre aparece como incompleto diante do agravamento das condições de vida da população.

Ana Elizabete Mota, Aldaíza Sposati e Ivanete Boschetti foram incorporadas na discussão que compõem o terceiro capítulo. Neste, encontra-se uma discussão que enaltece a participação do Serviço Social na construção da política pública de assistência social a partir de suas análises que, supostamente, divergentes, dão unidade ao debate de enfrentamento dos interesses do capital, que o Estado assume fervorosamente, em muitos momentos em defesa do neoliberalismo e quase nula resistência em defesa da população.

No capítulo quatro desato alguns nós que se referem aos atrasos de implementação que presidentes impuseram à política de assistência social desde a CF (1988), fez-se necessário. O país cede aos interesses econômicos mundiais e se volta contra a população quando não prioriza na agenda política o desenho definido no texto Constitucional. Somente em 2004 se iniciou a implementação da PNAS, com uma versão que substitui a que recebeu veto pelo então presidente Fernando Collor de Mello em 1998. Novamente, a sua prioridade e importância em 2016, foi mais uma vez questionada. O golpe contra a Presidente Dilma Rousseff traz uma ruptura aos “direitos humanos sociais” (Ruiz, 2014). Eles não contavam com a pandemia da COVID-19. Momentos que não podem ser esquecidos, porque toda a lembrança do que vivemos entre 2019 e 2022, representa a defesa da democracia e a defesa de políticas públicas.

Para o capítulo cinco foi realizada a discussão da política de assistência social através da gestão do que a PNAS denomina de Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências na Cidade do Rio de Janeiro, algumas surpresas apareceram no caminho, não que eu as desconhecesse por completo. As diretrizes do governo federal para que o SUAS nas “emergências socioassistenciais” execute uma “articulação intersetorial” é um debate que permanece inconcluso, especialmente porque os atropelos de outrora não permitiram que o sistema avançasse no que lhe seria primordial num momento de crise sanitária, o aprimoramento.

Na composição da metodologia de pesquisa defini a utilização das seguintes técnicas de pesquisa (Netto, 2009): 1) Revisão bibliográfica e análise documental; 2) Análise textual; e 3) Análise de instrumentos quantitativos secundários. A incorporação de tais técnicas me permitiu estabelecer conexão entre o desenho delineado da política de assistência social no âmbito nacional e a gestão no município do Rio de Janeiro, para apreender o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências e as definições subsequentes. Os tipos de textos escolhidos para revisão bibliográfica foram: os textos elencados no site Periódicos Capes que tenham relevância na discussão da Seguridade Social; do SUAS e do Serviço Social e a produção bibliográfica no formato de capítulo e livros completos acerca do Serviço Social e suas dimensões teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas; do SUAS; da conjuntura sociopolítica e econômica e da análise histórica do país na sua relação com formação social, política e econômica. Os materiais empíricos utilizados na pesquisa foram: 1) legislação que estrutura o SUAS: desde a Lei Orgânica de Assistência Social

- LOAS (1993) - que o antecede, passando pelas Normas Operacionais Básicas; Decretos; Portarias; Resoluções. Um destaque será dado àquela legislação subsequente que normatiza o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências; 2) legislações que definem o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências nas ações de enfrentamento da pandemia da COVID-19 no Brasil e suas possíveis atualizações; 3) legislações e documentos que regulamentam as ações na Cidade do Rio de Janeiro para o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências entre 2020 e 2022, que tenham a política de assistência social como fim; 4) notas técnicas que incorporam como tema central a política de assistência social emitidas por órgãos (Conselhos Regionais de Serviço Social – CRESS; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; 5) reportagens jornalísticas de relevância que enfoquem crítica à gestão da assistência social no município do Rio de Janeiro; no estado do Rio de Janeiro e no Brasil; 6) relatórios e estudos elaborados por órgãos nacionais e internacionais, mais os elaborados por órgãos de gestão, que explorem a temática da assistência social, direitos humanos, a proteção social no Brasil.

Meu trabalho de pesquisa documental primeiro reuniu o que me permitiu a Lei de Acesso à Informação. A continuidade da pesquisa aconteceu posteriormente à autorização de pesquisa feita à Gerência de Educação Permanente da PCRJ, que depois da concessão, abriu-me o acesso a outros documentos.

Embora tenha sido delineado no projeto de pesquisa, que o município receberia a mesma atenção no levantamento dos dados de construção para o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, o quantitativo das regulamentações emanadas do governo federal⁵ que foram incorporadas nas ações municipais me direcionaram à delimitação que aparece na composição dos capítulos IV e V. Acessei informações e dados que me direcionaram a entender as ações efetivadas no âmbito do município do Rio de Janeiro com o que fundamenta a PNAS e o SUAS entre 2020-2022, assim como, as novas orientações incluídas, que a “questão ambiental” forçava a introdução. Os elementos expressos em ações por dentro da execução da política de assistência social, que comprovam o descarte da possibilidade de existência

⁵ Resgatei toda a legislação que complementou o que define o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no âmbito nacional, desde 2009, sendo encontrado somente um instrumento de 2007.

de uma tendência de retomada da filantropia e da perspectiva do assistencialismo, aparecem na tese através de ações desenvolvidas entre 2020 e 2022. O que sublinha o processo de ruptura com as práticas do passado. Não cheguei a informações que me levassem à apuração se houve a interferência de grupos religiosos nas ações que diziam respeito à Política Municipal de Assistência Social - PMAS, porque isso demandaria na busca de mais informações e autorizações para análise de discursos oficiais, por exemplo.

O resgate das ações do CMAS-RIO no desempenho da responsabilidade de controle social no município do Rio de Janeiro, foi descartado da pesquisa. O Conselho teve a preocupação de regulamentar a atenção aos trabalhadores e à população quanto ao cuidado para a não contaminação pelo vírus da COVID-19, entre outras ações. Entendi que a dimensão das atividades de controle social e resistência à tentativa de o governo federal pôr fim à participação social - inerente às atividades democráticas previstas na CF (1988) no conjunto dos Conselhos independentemente do ente da federação - poderia afetar a pesquisa pela amplitude dos elementos teóricos envolvidos neste debate. Contudo, cabe o registro de que as Conferências aconteceram no ano de 2021 em boa parte do país na modalidade on-line e a nacional de maneira híbrida.

CAPÍTULO I - Cenário econômico e político que perpassa o Brasil e a PNAS: ultraneoliberalismo e extrema direita

1.1. Os fundamentos para pensar a categoria trabalho e pandemia da COVID-19

O objetivo deste capítulo é apresentar uma discussão contemporânea acerca da categoria trabalho que atravessa a tese, entendendo-a enquanto estruturante na apropriação do objeto de estudo, o SUAS.

Em conformidade com a delimitação da pesquisa no Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, torna-se importante entender o que na formação social, política e econômica do país redimensiona a centralidade da proteção social do trabalho para a proteção social na assistência social. Meu propósito na apreensão da essência da pobreza e das desigualdades sociais na particularidade brasileira em sua totalidade, é para que as mediações derrubem, a perplexidade mentirosa de alguns, presente no “[...] período lúgubre de nossa história [...]” (Antunes, 2022, p. 9), antes de discorrer sobre a gestão do serviço durante a pandemia da COVID-19, na Cidade do Rio de Janeiro.

Lukács (2013) inicia a sua tese defendendo que existe um nexu ininterrupto entre as categorias trabalho, linguagem, cooperação (socialidade) e divisão do trabalho. E

complementa que a “luta pela existência” e a “autoatividade” fundamentam a “essência do trabalho humano”. O mergulho em suas ideias, induz o pesquisador a se conectar com seu pensamento para penetrar mais a fundo o seu próprio objeto de estudo nas suas entranhas de verdade. Não é tarefa fácil. Exige que eu tenha a certeza de qual ponto parto e onde quero chegar.

Trazendo as palavras de Lukács (2013) sobre a forma como apreende a categoria trabalho, sigo nos esclarecimentos de minhas escolhas diante das alternativas.

“Considerando que nos ocupamos do complexo concreto da socialidade como forma de ser, poder-se-ia legitimamente perguntar por que, ao tratar desse complexo, colocamos o acento exatamente no trabalho e lhe atribuímos um lugar tão privilegiado no processo e no salto da gênese do ser social. A resposta, em termos ontológicos, é mais simples do que possa parecer à primeira vista: todas as outras categorias dessa forma de ser têm já, em essência, um caráter puramente social; suas propriedades e seus modos de operar somente se desdobram no ser social já constituído; quaisquer manifestações delas, ainda que sejam muito primitivas, pressupõem o salto como já acontecido. Somente o trabalho tem, como sua essência ontológica, um claro caráter de transição: ele é, essencialmente, uma inter-relação entre homem (sociedade) e natureza, tanto inorgânica (ferramenta, matéria-prima, objeto do trabalho etc.) como orgânica, inter-relação que pode figurar em pontos determinados da cadeia a que nos referimos, mas antes de tudo assinala a transição, no homem que trabalha, do ser meramente biológico ao ser social.” (LUKÁCS, 2013, p. 43-44).

Lukács (2013) em alusão a Karl Marx e Friedrich Engels incorpora a categoria trabalho atribuindo-lhe centralidade no processo de humanização do homem, antes de o abordar enquanto complexo do complexo no âmago das relações econômico-sociais fundantes do valor de troca e das inter-relações entre trabalho e o valor de uso.

O trabalho enquanto categoria, atravessa a defesa e a qualificação do meu objeto de estudo através das mediações escolhidas. O trabalho funda a práxis social, em que o “pôr teleológico” se insere indiscutivelmente no cotidiano dos seres humanos, que no acúmulo de experiências produzem a história. Explorar um percurso ontológico e crítico também se tornou meu propósito aqui, para superar o caráter imediato existente entre necessidade e sua satisfação trazendo a “investigação dos meios” Lukács (2013). Esse risco seria iminente em vista da imediatez que a pandemia provoca nos serviços da política de assistência social local. O método foi então uma escolha por uma não reprodução equivocada da imediatez dos fatos e da emergência que uma pandemia provoca sobre uma política social residual e focalizada.

O “trabalho como mediação” (Lukács: 2013) se fez numa decisão acertada para minha aproximação do objeto de pesquisa, entendendo o percurso que se torna uma encruzilhada para gestores e, profissionais mergulhados em atendimentos e

pesquisadores frente, as mazelas evidenciadas naquele momento. Nesse resgate da particularidade brasileira, inserida na universalidade do contexto mundial de outrora, quando o Brasil era dominado e explorado na condição de colônia de Portugal, perquirindo o processo de acumulação que funda as condições que culminam com o capitalismo, depois transmutado no que hoje denomina-se capitalismo contemporâneo. Isso não sem antes tornar o capitalismo brasileiro periférico, numa relação dependente e subordinada às economias centrais, marcada pela superexploração do trabalho (Antunes, 2022).

A mundialização do capital após 1970 acontece com “forte hegemonia financeira” em que o trabalho de “matriz taylorista-fordista, contratado e regulamentado” passa por uma imensa descaracterização, perfilando a “terceirização”, a “informalidade” e a “flexibilização”, marcadas pela extração de mais-valor necessitando de menos tempo, com a utilização de máquinas. (Antunes, 2022).

Iamamoto no livro *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*, traz para a categoria profissional, uma performance de apropriação do trabalho no “contexto da mundialização da economia” atribuindo destaque para as “determinações históricas” e atualizando como a “questão social” aparece na “[...] cena contemporânea e suas particularidades no Brasil.” (Iamamoto, 2007, p. 106). O trabalho é subsumido à sociabilidade que Iamamoto (2007) apresenta sob a “órbita do capital”.

“A efetiva mundialização da ‘sociedade global’ é acionada pelos grandes industriais transnacionais articulados ao mundo das finanças. Este tem como suporte as instituições financeiras que passam a operar com o capital que rende juros (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, fundos mútuos e sociedades financeiras de investimento), apoiadas na dívida pública e no mercado acionário das empresas. Esse processo impulsionado pelos organismos multiculturais captura os Estados nacionais e o espaço mundial, atribuindo um caráter cosmopolita à produção e consumo de todos os países; e, simultaneamente, radicaliza o desenvolvimento desigual e combinado, que estrutura as relações de dependência entre nações no cenário internacional. O capital financeiro assume o comando do processo de acumulação e, mediante inéditos processos sociais, envolve a economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando profundamente as formas de sociabilidade e o jogo de forças sociais. O que é obscurecido nessa nova dinâmica do capital é o seu avesso: o universo do trabalho – as classes trabalhadoras e suas lutas -, que cria riqueza para outros, experimentando a radicalização dos processos de exploração e expropriação. As necessidades sociais das maiorias, a luta dos trabalhadores organizados pelo reconhecimento de seus direitos e suas refrações nas políticas públicas, arenas privilegiadas do exercício da profissão, sofrem uma ampla regressão na prevalência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital. Em outros termos, tem-se o *reino do capital fetiche na plenitude de seu desenvolvimento e alienação*.”

Nesse novo momento desenvolvimento do capital, a inserção dos países 'periféricos' na divisão internacional do trabalho carrega as marcas históricas persistentes que presidiram sua formação e desenvolvimento, as quais se atualizam redimensionadas no presente. Essas novas condições históricas metamorfoseiam a questão social inerente ao processo de acumulação capitalista, adensando-a de novas determinações e relações sociais historicamente produzidas, e impõem o desafio de elucidar o seu significado social no presente." (Iamamoto, 2007, p. 106-107)." (grifos da autora)

Enfim, não há como pesquisar o SUAS sem o abordar incorporando a categoria trabalho como mediação. Esta categoria que me permite pensar o real, que inicialmente na sua representação caótica da realidade social, transformo dando sentido e significado científico àquele cotidiano, superando-o na sua imediatividade. A construção do conhecimento prevê um processo partindo do "concreto representado" que emerge como síntese e ponto de partida. Marx (2004) muito claramente expõe o que quer impulsionar enquanto pensamento (o pensar) o cotidiano do homem naquilo que o afeta nas relações sociais de produção e reprodução, através dos elementos que determinam a arte da vida frente à exploração e expropriação que vitimiza a classe trabalhadora. "O trabalhador não tem apenas de lutar pelos seus meios de vida físicos, ele tem que lutar pela aquisição de trabalho, isto é, pela possibilidade, pelos meios de poder efetivar sua atividade." (Marx, 2004, p. 25). Assim, a categoria trabalho permitiu desnudar a violência com que se processou a acumulação na sociedade moderna, construindo as bases da instauração do capitalismo e o ápice da acumulação na contemporaneidade, na particularidade que define o Brasil enquanto país periférico, que no "período pandêmico" (Antunes, 2022) expôs ao mundo a sua tragédia particular.⁶

⁶ Pontes (2002) contribui para que dentro do Serviço Social se venha a "descortinar o complexo mundo burguês" trazendo elementos importantes para se entender a mediação enquanto "estruturante da particularidade". "O produto do trabalho humano e sua teleologia originária ficam subsumidos a uma aparente 'ordem natural' das coisas." (Pontes, 2002, p.62). Sem as mediações, suas explicações ficam embaralhadas, desconexas.

"No plano da realidade, o particular representa a mediação concreta entre os homens singulares e a sociedade: a particularidade da vida humana está eivada da singularidade dos 'fatos irrepetíveis' e saturada da universalidade, que é a legalidade que articula e impulsiona a totalidade social. [...]. É um espaço onde a legalidade universal se singulariza e a imediatividade do singular se universaliza." (Pontes, 2002, p. 86).

A mediação, como relação constituinte do objeto de pesquisa que se reconstrói, propicia a captação dialética do movimento do ser social confirmada " [...] numa legalidade tendencial, imanente, histórica [...]." e teórica e que conduz a investigação social, onde as categorias no seu movimento dão "sentido ao processo histórico". A "[...] busca das mediações significa, no plano metodológico, a captura das articulações e passagens vivas que se processaram entre as instâncias envolvidas na trama histórica." (Pontes, 2002, p. 161)

Ao pensar a pandemia da COVID-19 tinha-se a opção no interior da profissão, dentro do contexto de atender às “necessidades humanas sociais” mais urgentes, em sair a procura de entender o que ultrapassava a aparência caótica tal como se apresentava na realidade.

Netto (2009) a essa discussão acerca do processo de pesquisa no Serviço Social afirma, em concordância com o que defendo aqui, que:

“[...] o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou.” (Netto, 2009, p. 674)

As assertivas das quais me cerco servem para que justifique o processo de pesquisa que vim construindo e se desdobram ao longo dos capítulos da tese. Um pressuposto relevante é que, com inspiração em Lukács (2012), busco a superação de intenções que articularam tentativas de “manipulação dos fatos” para desconstruir o SUAS. Depois de superadas as ações de resistências e lutas contrárias à instauração do novo paradigma da assistência social, o contra-ataque aconteceu durante a pandemia da COVID-19 com tentativas de retomada da caridade e da filantropia; ações que buscavam a ruptura com a política de assistência social⁷. Os gestores da pasta da assistência social no âmbito do governo federal não contavam em encontrar trabalhadores de SUAS potencialmente preparados para articular o enfrentamento⁸.

Recorro à ciência para desmistificar supostas verdades que quiseram romper com o desenho da política de assistência social que mostro no período para a pesquisa no que representa o seu delineamento na CF (1988) e na LOAS (1993). Passo ainda por um conjunto de documentos que comprovam o amadurecimento da percepção das “necessidades sociais e humanas” frente aos desafios contemporâneos diante do aumento das desigualdades sociais e índices de pobreza.

⁷ Reconheço a inadmissibilidade análises superficiais diante de escolhas que assombraram àquela altura o SUAS. Aqui não incluo a gravidade das situações que atravessaram o tema da insegurança alimentar, gerando a eminência de garantia do direito humano à alimentação. Diante do que se vivia as providências exigiram celeridade para atender a população.

⁸ Me refiro especialmente ao ano de 2020 com base na legislação que se propôs a alinhar as ações da política de assistência social diante da pandemia da COVID-19.

“[...] Porque se a ciência não se orienta para o conhecimento mais adequado possível da realidade existente em si, se ela não se esforça para descobrir com seus métodos cada vez mais aperfeiçoados essas novas verdades, que necessariamente são fundadas também em termos ontológicos e que aprofundam e multiplicam os conhecimentos ontológicos, então sua atividade se reduz, em última análise, a sustentar a práxis no sentido imediato [...]”. (Lukács, 2012, p. 47)

O avanço cruel do desmonte do SUAS estava evidente diante dos olhos de todos, naquele momento da pandemia da COVID-19, as ideias estavam às avessas: “Hoje as coisas se inverteram.” (Lukács, 2012, p. 52). Naquela altura havia no governo federal um acordo ou um grupo seriamente comprometido em inverter o poder da ciência.⁹

Pereira (2020a; 2020b) propõe que se analise a política social, no contexto conservador e moralista em que se processa o ataque ao trabalho. A autora se refere às perdas que aconteceram no período que abrange entre 1945 e 1975, correspondente à proteção social vinculada ao trabalho. Ela aponta que a “revolução neoliberal/conservadora” (Pereira, 2022b) seria responsável ações que fazem ruir o “mundo do trabalho” (Antunes, 2002) protegido. A crise dos anos de 1970, com seu ápice em 2008, seriam as consequências desse processo de desmonte:

“ [...] desnudar, analiticamente, essa declaração de guerra do capital contra o trabalho, dada a sua capacidade de influência e reprodução, inclusive por meio de transmissões reiteradas de moralidades que também funcionam como fontes de persuasão doutrinária.” (Pereira, 2020b, p. 88).

Pereira (2020b) se propõe a diferenciar a proteção social afinada a um “*ethos* solidário” e a regida por um cunho “moral individualista possessiva ou egocêntrica, um “*ethos* egocêntrico”.

“Por *ethos* solidário entende-se, nesta discussão, o traço comportamental definidor de uma política social que, como *política pública* e *direto de cidadania social*, põe-se a serviço de demandas e necessidades sociais engendradas pela relação antagônica entre capital e trabalho, na qual o capital possui supremacia estrutural. Logo, diferentemente de um ato de fé ou impulso altruísta, tal política estará constantemente enredada em correlações de forças no processo de cogestão democrática de bens e serviços públicos financiados pelo Estado. Isso explica por que a concretização do *ethos* solidário da política social depende de apoio democrático, que nasce da superação da consciência ingênua das grandes massas pela consciência crítica [...]”

Por *moral individualista possessiva* entende-se o conjunto de princípios e normas de ações que têm raízes no pensamento político liberal [...] que deriva da concepção de que todo indivíduo é portador da *qualidade possessiva* de ser, essencialmente, *proprietário* de si e de suas capacidades, sem que tenha, para isso, algo a dever à sociedade. Por esse motivo, a propriedade de si passa a ser um componente da natureza do indivíduo que determinará a liberdade e a

⁹ RIBEIRO, Tayguara. Vacinas, testes, 'covidário', fake news; entenda 23 acusações previstas pelo governo na CPI. Folha de São Paulo. 27 abr. 2021 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04>. Acesso em: 3 mar./2024.

perspectiva reais de esse indivíduo desenvolver suas plenas potencialidades sem interferência alheia. Portanto, em uma sociedade composta por indivíduos possessivos, a relação fundamental que se estabelece entre eles é de propriedade, já que cada um detém a posse de capacidades e racionalidades obtidas livremente e a serem trocadas sem peias. E ancoradas nessa cultura nascem sociedades que são meras somas de indivíduos, de espírito empresarial, movidas pelo auto interesse de seus componentes, para os quais o Estado é visto como sociedade política [...].” (Pereira, 2020b, p. 88-89).

A autora identifica que a ideologia neoliberal transformou os fundamentos da política social em seus aspectos ideológicos e práticos, distanciando-a dos referenciais democráticos na gestão pública, trazendo a oposição de “satisfação de necessidades sociais” e “eficiência dos meios colocados a serviço da rentabilidade econômica privada”. Ou seja: : “[...] a política social tornou-se o seu avesso ético por negar sua identidade social, pública e universal, para melhor servir aos imperativos da acumulação do sistema do capital em sua fase neoliberal.” (Pereira, 2020b, p. 90). As consequências sobre o trabalho são severas, com o “desemprego estrutural” (Bhering, 2003); “*desantropomorfização* do trabalho” (Antunes, 2023). Pereira (2020b) entende que a escolha pela “*moral individualista possessiva*” significa “[...] uma trágica guinada regressiva do *status* de cidadania desta política (fragilmente conquistada) para o da *barbárie* programada, que desumaniza e mata.” (Pereira, 2020b, p. 91-92) (grifos da autora).

A partir daqui direciono a minha análise de forma a referenciar a perspectiva de “diversidade humana” (Cisne; Santos, 2018) para alocar a categoria trabalho na sua “conexão concreta” repleta de objetividade para compor um saber que represente a totalidade na sua essencialidade dinâmica. Sendo, “uma unidade de complexidade e processualidade” (Lukács, 2012), da inserção humana cuja práxis acontece numa sociedade fundamentada pelo repúdio da verdade que confronte a condição humana de ser explorado em condições desiguais entre os homens e mulheres. E ainda, as distinções entre as mulheres, em suas diferenças de raça/etnia; sexualidade; geracionais e classe, tentando aqui superar as tentativas de manipular a apreensão da “realidade como realidade” (Id.) .

Antunes (2023) e Pereira (2020) me instigam a pensar a categoria trabalho e a política social, respectivamente, nos tempos mais recentes, alinhando a ideia de desvelar o que atravessou a pandemia da COVID-19, em que os dados numéricos apontam que a colonização e a escravização dos povos africanos, ainda incidem no cotidiano da

população brasileira atualmente.¹⁰ As escolhas inauguradas naqueles séculos em território brasileiro, estiveram presentes na forma como o trabalho conjugado ao neoliberalismo, empurrou o país para a condição de dependente e periférico ao expressar desigualdades sociais que agravaram a condição da população diante do adoecimento vivenciado entre 2020 e 2022, numa desmedida manipulação da vida e da morte, em que a mentira e o deboche, ousaram romper com a verdade da ciência. Vivemos o “espelhamento *desantropomorfizante* da realidade na ciência” (Lukács, 2012, p. 87) (grifos meus).¹¹

O fim da colonização e da escravidão no século XIX não rompe com princípios fundados a partir dos privilégios numa “sociedade racializada”. A ideologia liberal, com suas peculiaridades unívocas remonta relações sociais pautadas numa lógica de privilégios, deslocando grupos para patamares inferiores da sociedade, numa clara divisão de raça/etnia, gênero, gerações e classes. Almeida (2014) traz o debate das desigualdades sociais resumindo-as em “desigualdade sociorracial” colocando-a no âmago da política. Incluo as palavras da autora para o entendimento do seu pensamento:

“[...] a escolha de modelos econômicos não é neutra e, de acordo com a sua teleologia, ela incluirá ou não os grupos raciais, garantirá ou não, democraticamente, direitos sociais. Se hoje, no Brasil, a sociedade civil luta pela real democracia racial, através do protagonismo dos movimentos negros, a materialização desse princípio será, de fato, na inclusão real dos segmentos negros no acesso aos bens e serviços, sobretudo à riqueza produzida. Ao longo da história republicana, os sucessivos modelos de desenvolvimento sugeridos pelos governos não conseguiram contemplar os negros nem reduzir as disparidades sociorraciais.” (Almeida, 2014, p. 136).

Para ampliar o que exponho acima, e compreender as bases sob as quais se compõe a formação social, política e econômica, que atravessa uma “modernização” pela “europeização” em terras brasileiras em que as condições “ecológicas, materiais, sociais e morais” (Fernandes, 2008) representadas na realidade sociocultural eram bastante peculiares, recorro a este autor:

“[...] o liberalismo, em suas conexões ideológicas e utópicas com os interesses dos estamentos dominantes, servia como um disfarce para ocultar a metamorfose dos laços de dependência colonial, para racionalizar a persistência da escravidão e das formas correlatas de dominação patrimonialista, bem como para justificar a externa e intensa concentração de privilégios econômicos,

¹⁰ Nos capítulos II e IV me detenho nessa análise.

¹¹ARANTES, P.; SMAILI, S.; MINHOTO, M.A. Memorial da Pandemia, por quê? Governo, cientistas, movimentos e familiares de vítimas lançam projeto do Memorial. Folha de São Paulo (edição on-line). 18 mar./2024. Disponível em: [Lançado o projeto do Memorial da Pandemia de Covid-19 - 18/03/2024 - Sou Ciência - Folha \(uol.com.br\)](https://www.folha.com.br/lançado-o-projeto-do-memorial-da-pandemia-de-covid-19-18/03/2024-sou-ciencia-folha/uol.com.br). Acesso em: 20 mar./2024.

sociais e políticos na aristocracia agrária e na *sociedade civil*, que lhe servia de suporte político e vicejava à sua sombra. Portanto, a mudança de cenário e de agentes acarretava uma mudança de ritmo e de direção na história. A civilização ocidental não se espalhou como as águas de um rio que transborda. Ao saltar suas fronteiras, ela se corrompeu, se transformou e por vezes se enriqueceu, convertendo-se numa variante do que deveria ser, à luz dos modelos originais. O que interessa, à presente exposição, é que, apoiando-se nos rebentos de uma mesma civilização, transplantada ao longo de um amplo e contínuo processo de migrações sucessivas ou por meio da difusão cultural, os homens reconstruíram essa civilização e, por isso, escreveram através dela uma história econômica, social e cultural particularíssima, que nos dá a justa medida do que pode e do que deve ser a dita civilização a partir de uma condição colonial permanente, embora instável e mutável. Nessa conjuntura, a vigência dessa civilização e sua capacidade de renovar-se, em função das alterações das exigências internas e externas da situação, não podem impedir a inexorável contradição entre o 'ideal' e o 'possível', entre aquilo que o homem aspira, por conta do conteúdo e organização de seu horizonte cultural, e aquilo que ele *realiza* na prática. No plano de nossa análise, essa contradição transparece na consciência falsa do agente econômico, que se representa como um 'construtor de impérios econômicos', segundo as regras (na realidade solapadas ou destruídas pelo capitalismo monopolista e pelo intervencionismo estatal) de um capitalismo avançado, autossuficiente e autônomo. Na verdade, não passa de um laborioso artífice (e sob vários aspectos de uma vítima) do antípoda desse capitalismo: o capitalismo diferenciado, porém subdesenvolvido e dependente, que exprime a espécie de êxito, conquistado na esfera econômica, pelos antigos povos que nasceram, biológica, cultural e historicamente, da 'expansão do mundo ocidental'." (Fernandes, 2008, p. 27-28) (grifos do autor)

Mais adiante explorarei elementos da nossa história que corroboram com a discussão da formação do país, mas para ressaltar um período em que se tornou imprescindível revisitar sempre que possível frente às tentativas e alusões que vislumbam a retomada da ditadura, seja lá o perfil que defendem. No livro *Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)*, José Paulo Netto faz uma análise do período com seu famoso "brilhantismo eloquente"¹² de quem além do trabalho de pesquisa, viveu aqueles dias tenebrosos. Num recorte de seu texto, ressalto a cultura, a partir do contraponto construído em meio ao "vazio cultural" impetrado pelo regime ditatorial. Uma virada da qual colhemos os frutos na pesquisa acadêmica através da produção alcançada desde aquele período, que se reafirmou durante a pandemia da COVID-19. Nas palavras do autor:

"No domínio da cultura, para além da resistência de setores intelectuais que não renunciaram aos avanços dos anos 1964-1968, a ditadura teve de haver-se com as contradições engendradas pela sua própria dinâmica – aqui, um bom exemplo diz respeito à reforma universitária que ela implementou a partir de 1968-1969. Um objetivo central da ditadura era 'higienizar' a universidade, livrando-a das 'ideologias subversivas' e da 'politização'; para tanto, o regime valeu-se dos expurgos, do AI-5 e do Decreto n. 477 e, com esses instrumentos, alcançou inicialmente o seu objetivo, degradando enormemente o ensino universitário. No

¹² Expressão que José Paulo Netto sempre utiliza para se referir ao trabalho de terceiros nos incentivando a partilhar com ele aquela determinada leitura, sempre a que acrescenta nos estudos de pesquisa em andamento.

entanto, ao fomentar o desenvolvimento das forças produtivas, ao modernizar o parque industrial e transformar as condições da economia brasileira, a ditadura foi obrigada a estimular a pesquisa em várias áreas científicas e tecnológicas, o que implicou o surgimento de núcleos universitários (inclusive no âmbito das ciências sociais e humanas) que acabaram por se alçar a um padrão de excelência acadêmica – verdadeiras ilhas de qualidade num arquipélago de mediocridade – e nos quais se gestaram e acumularam energias que contribuíram para a crítica das políticas científicas e econômico-sociais da própria ditadura.” (Netto, 2014, p. 169-170)

Para o universo da democracia e da Universidade, Coutinho (1995; 1996; 2000) traz os temas da diversidade, da tolerância; do pluralismo; da hegemonia, para defender uma sociedade moderna democrática que a junção: “[...] da hegemonia com pluralismo ou de um pluralismo que se articule com a hegemonia, respeitando as diversidades e alimentando-se dessas diversidades.” (Coutinho, 1995, p. 11). Penso que deva incluir a tolerância no debate necessário de ideias, proposições e escolhas individuais e coletivas. “ [...] Essa é a única forma de conseguirmos criar, efetivamente uma democracia que respeite a vontade coletiva e o interesse público, mas que respeite também o pluralismo e, portanto, respeite os elementos modernos da realidade social.” (Id.).

Tudo isso, sem, contudo, confundir que “[...] não se pode pensar em conciliar pontos de vista inconciliáveis em nome do pluralismo.” (Id., p. 13).

O desafio que ainda se apresenta no tempo presente, é equalizar os interesses dando destaque as dimensões ético-políticas e universais para compor uma pauta de prioridades globais. Essa necessidade advém da realidade nacional e mundial, aqui apreendida numa perspectiva de totalidade, diante do enfrentamento de uma agenda ultraneoliberal, que se alia mundo afora, governos de extrema-direita, propagando o ódio e a intolerância; derrubando economias e Estados com guerras; enaltecendo a perseguição a grupos e resultando na migração em busca de exílio. As graves consequências para países como o Brasil, subdesenvolvido e periférico, dependente de importação para abastecer seu mercado interno atinge diretamente a economia. O rebatimento que acontece, acentuadamente, na economia, demanda ações de equalização dos problemas com acordos e acertos econômicos que nem sempre dão o resultado no tempo e na dimensão esperada e necessária para a população brasileira, a exemplo do alto preço dos alimentos.

“[...] preciso conceber a modernidade também pelo ângulo da ampliação e da universalização da cidadania, ou seja, concebê-la como uma época histórica marcada pela promessa da plena emancipação do homem de todas as opressões e alienações de que tem sido vítima, a maioria das quais produzidas e reproduzidas precisamente pelo capitalismo. Nesse sentido, podemos dizer

que as possibilidades que a modernidade abriu para a humanidade – as generosas promessas de emancipação que ele criou – ainda não foram realizadas.” (Coutinho, 2000, p. 68-69)

O Brasil voltou a cena mundial em 2023, num momento de crises e impactos dos desdobramentos decorrentes da pandemia da COVID-19, eventos agravados com a guerra na Ucrânia, esta que afeta principalmente a cadeia de insumos e suprimentos necessários ao abastecimento da agricultura no país, em busca de expansão de mercados, além de suprir as necessidades internas de alimentos. Tem-se na contramão de dias mais tranquilos, as emergências das chuvas e as secas, problemas decorrentes da crise climática mundial. A globalização da economia, com sua crise iniciada em 2008, que vem demandando permanente reconfiguração do sistema, atinge continuamente o trabalho com uma imersão planejada de disputa por tecnologias, que propiciem aumento da produção, redução dos custos de produção, com dispensa de mais trabalhadores e ampliação das taxas de mais-valia. “Trata-se da redução de custos, o que tem impacto sobre o emprego, o salário e o consumo. Acrescenta-se aí mais um pilar da crise que foi o encarecimento das matérias-primas, processo esse incentivado pelos especuladores [...]” (Behring, 2021, p. 141), fazendo ressurgir níveis altíssimos da fome no mundo; 1,3 bilhões de pessoas, em 2008¹³, segundo o registro da autora. O debate da insegurança alimentar¹⁴ ganhou destaque durante a pandemia da COVID-19, por dentro da política de assistência social e a política de segurança alimentar, no contexto da ruptura do governo que representou a nova-direita e o neoconservadorismo no poder, instituído em 2019.

Viveu-se desde 2016 o assombramento da vida da maior parte da população brasileira, em tempos de plena democracia, legitimada pela CF (1988), o trabalho, os direitos humanos e sociais e as liberdades individuais e coletivas, estiveram sob severa ameaça. Marx é uma inspiração para refletir que, quando se tinha a certeza de estar a passos largos numa celeridade nunca alcançada, em termos da inovação necessária e

¹³ Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO -2022 - em 2021, 29,3% de domicílios no mundo apresentavam insegurança alimentar grave ou moderada. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/> . Acesso em: 19 jul./2024.

¹⁴ O IBGE (2023) disponibilizou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNADC - 2023 - para insegurança alimentar referentes a domicílios particulares em área urbana, 26,6% dos domicílios apresentavam situação de insegurança alimentar; os dados anteriores, segundo o aquele relatório, são da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF - 2017-2018 – 35,1% dos domicílios com insegurança alimentar. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/> . Acesso em: 19 jul./2024.

previsível de políticas públicas atravessadas pela liberdade democrática, retrocedia-se para além do agravante de ameaça à vida pela pandemia da COVID-19.

“Todo um povo, que por meio da revolução acreditava ter obtido a força motriz necessária para avançar com maior celeridade, de repente se vê arremessado de volta a uma época extinta e, para que não paire nenhuma dúvida quanto ao retrocesso sofrido, ressurgem os velhos elementos, a velha contagem de tempo, os velhos nomes, os velhos editais que já haviam sido transferidos ao campo da erudição antiquária e os velhos verdugos que pareciam ter-se decomposto há muito tempo.” (Marx, 2011, p. 27-28)

Um período marcado por uma “real insegurança e falta de prática” (Marx, 2011), que ousou denominar de umbrático. Na avaliação de Pinheiro (2021), após 2019 acontece a implementação de um “[...] projeto cultural visando mediante crises políticas internas, sobreviver face à falta de alternativas e evitar a revolta das massas, delegadas a gerir a ausência de direitos e a instabilidade no trabalho; aprofundamento da crise a partir da pandemia [...]” (Pinheiro, 2021, p. 14). Uma “cultura política” que rompe com “valores democráticos” e que enaltece o “elitismo”, realça “valores bélicos e supremacistas”, coloca proprietários contra “as esquerdas”. “A política se transforma em guerra contra os defensores dos direitos humanos, da saúde e da paz, condicionada por interesses de classe, recorrendo a artifícios ilegais abstratos e estruturais como estratégia de hegemonia.” (Pinheiro, 2021, p. 16-17).

Os avanços tecnológicos, a automação e a redução de custos de produção continuam a apresentar novas complexidades e lacunas no modo de ser da sociedade, abrindo-se um espaço para uma reação conservadora agressiva. O resultado no modo de vida da população, é uma inversão de valores como jamais se viu na civilização, pois não basta imprimir uma lógica em que o homem não se realize eticamente, para além da reprodução vital. É preciso que este homem angustiado e vazio, promova ele mesmo, a lógica em que subsistirá, sem garantias e sem os instrumentos de luta coletiva para conquistar direitos sociais. (Pinheiro, 2021, p. 17).

Cabe destaque ao neoliberalismo enquanto teoria que norteia as práticas de política econômica quanto à maximização das liberdades no mercado capitalista que se tornou hegemônica ao ser incorporada de forma global pelos países. Foi introduzido no Brasil nos anos finais do século XX. Incorporo aqui uma definição para entender-se o neoliberalismo na realidade brasileira: “[...] foi o arcabouço teórico-metodológico da estratégia do capital na recuperação de sua crise de rendimentos, justificando e legitimando o desemprego estrutural e as ‘contrarreformas’ do Estado democrático no período pós-Constituição de 1988.” (Pançardes; Pinheiro, 2020, p. 160)

O que acontece no Brasil entre os anos de 2003 e 2016, é que a agenda pública de esquerda instituída pelos governos do PT que agregava uma potencialidade ímpar de

implementar políticas públicas, configurando “[...] uma resistência contra o neoliberalismo [...]” (Pançardes; Pinheiro, 2020, p. 168), quando em 2013 fica evidente um “descontentamento” em relação à queda das desigualdades sociais (Pançardes; Pinheiro, 2020, p. 170) e um “incômodo em relação a performance da democracia [...]” (Avritzer, 2016, p. 8).

A mobilização das mulheres (feministas e grupo de mulheres) em torno da Constituinte culminou com a efetiva inclusão de suas pautas na CF (1988)¹⁵ e a sequência de Encontros Feministas ocorridos entre 1979 e 1991, que interferem positivamente na implementação de políticas públicas no Brasil. A Plataforma de Beijing 95 foi também um importante instrumento de defesa de direitos das mulheres. Seu propósito foi a elaboração de um programa em escala mundial que preconizasse a igualdade de gênero, a defesa de direitos humanos de mulheres, sem distinção de raça, etnia, idade, condição social, estado civil, religião e cultura. Incorporar os temas-chave da Plataforma significou, simultaneamente, um enfrentamento das contradições inerentes ao “capitalismo tardio”¹⁶ que embasam as relações de produção e reprodução social.

O Brasil, ao focar o tema-chave da Plataforma que envolve a pobreza, por exemplo, precisa abarcar “[...] a natureza do modo de produção capitalista, com sua unidade indissolúvel entre produção e reprodução sociais [...]” (Behring, 2007, p. 21) e mais, a particularidade brasileira com seus impactos tanto econômicos, sociais e políticos, entremeados pelas desigualdades sociais em suas distinções de classe, gênero e raça/etnia, geracional etc. Assim, o desenho das políticas sociais ao objetivar a “solução” das desigualdades sociais e da pobreza, precisa, considerar o concreto expresso no cotidiano, no desvelamento do real, articulando as mediações, numa perspectiva de totalidade da vida social, fazendo escolhas de categorias de análise e negando indubitavelmente o aspecto imediato de interpretações da realidade social.

A pandemia da COVID-19, lamentavelmente, exponenciou as contradições e equívocos, que representaram o conservadorismo, expressão de uma gestão de governo calcada no desprezo pelos direitos humanos, pela vida e pela ciência. Representou os interesses de classe de forma exacerbada sem considerar a doença e a morte,

¹⁵ O direito ao aborto não foi incluído.

¹⁶ Conforme a análise de Behring (2007).

permitindo-se ao mergulho na corrupção diante da necessidade de compra de vacinas, paralelamente negando a sua eficácia. Enfim, “[...] a pandemia oportunizou que a extrema-direita tivesse uma sobrevida no poder mediante sua política irracional [...]” (Pinheiro, 2021, p. 27).

A pandemia da COVID-19 é um evento que já ocupa lugar na história mundial cuja importância me reserva, junto com tantos outros pesquisadores, a responsabilidade de elencar mediações para pensar o cotidiano na sua intersecção com a formação social, política e econômica. A direção que tomei dentro do contexto do tema da pesquisa me faz voltar a referenciar as desigualdades sociais e que ela aumenta não tão somente com o advento vivido naquele período, mas têm suas origens no Brasil colônia e no emaranhado político e econômico espreado mundialmente desde aqueles séculos (Antunes, 2022).

1.2. Vastidão dos desafios

As matérias com as quais vão se ocupar a Controladoria Geral da União e o Senado Federal, dentro de suas atribuições de fiscalizar e avaliar as ações do governo federal no uso de recursos orçamentários, com a finalidade de entender como acontece a transferência de recursos destinados à proteção social da população diante do isolamento social. Ficou evidente em documentos oficiais, que naquele momento o manejo dos recursos públicos esteve cercado de nebulosas inconsistências. Ganha visibilidade, paralelamente, a dimensão das desigualdades sociais, da informalidade e da precarização do trabalho (Tavares, 2021) diante da quantidade de brasileiros e famílias que requereram e tiveram acesso ao AE.

Dentro daquele universo de despesas era preciso definir a gestão e fiscalização dos recursos, cujo ponto de partida foi dado pela Emenda Constitucional - EC - nº 106, de 7/05/2020.

“Art. 1º Durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional.”

A referida EC dispôs que caberia ao Congresso Nacional a responsabilidade de adotar medidas caso fosse necessário, quanto à análise dos recursos disponibilizados e

gastos, como foram gastos. A CPI da Pandemia, foi instituída logo após a exacerbação da crise sanitária no estado do Amazonas – entre o final de 2020 e início de 2021. Faltaram leitos, respiradores e vacinas para atender à população, e na sequência, diante da constatação de que providências não foram tomadas a tempo de evitar as mortes que ocorreram¹⁷, muito embora aborde uma apuração da pandemia da COVID-19 como um todo.

O Senado Federal enfatizou no Relatório Final da CPI da Pandemia (2021) uma infinidade de temas que mereceram atenção daquela comissão parlamentar, dentre os quais os que dizem respeito à proteção social. A comissão se ocupou em avaliar o cenário colocado em 2020 e 2021 (até a conclusão do relatório em outubro/2021) diante da pandemia da COVID-19 e frente às “necessidades sociais e humanas” que se apresentavam enquanto urgentes, atravessado pelas questões que regiam o orçamento público e a gestão do fundo público.

“Em termos de execução orçamentária, o principal instrumento à disposição do governo federal para que tivesse capacidade, em 2020, de realizar despesas de combate aos efeitos da pandemia de covid-19, no montante de R\$ 540,2 bilhões (dos R\$ 635,5 bilhões autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 – LOA 2020), foram as disposições do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a ocorrência de estado de calamidade pública no âmbito da União. Esse reconhecimento dispensou o governo federal de observar, durante a execução orçamentária de 2020, as metas de resultados fiscais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 – LDO 2020. Vale destacar que, sobretudo, a meta de resultado primário é um dos principais pilares da política fiscal do governo. Sem ter que alcançar determinado resultado, o Executivo ficou então livre para efetuar gastos no montante que considerasse necessário. Ainda diante da necessidade urgente de se combater os efeitos da pandemia, o Executivo se valeu da abertura de créditos extraordinários por meio de medidas provisórias, que têm força de lei, e por isso podem ser executados imediatamente. Os créditos extraordinários, todavia, não compõem a base de cálculo das despesas primárias para efeito de cálculo dos limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (Teto de Gastos). Os gastos para o enfrentamento à covid-19 autorizados por meio de medidas provisórias, portanto, não precisaram observar os limites do Teto de Gastos. Assim, mais uma âncora fiscal foi afastada, nesse caso, a limitação do gasto federal, o Teto de Gastos. Além disso, a EC 106, de 7 de maio de 2020, que “institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia” dispensou, durante a vigência da calamidade pública nacional reconhecida pelo

17 PRESTES, Monica. Manaus tem escassez de oxigênio e novo recorde de hospitalizações por Covid-19; demanda por oxigênio cresceu seis vezes na rede pública; governo traz cilindros de outros estados. Folha de São Paulo (on-line), 13 jan./2021 Disponível em: [Manaus tem escassez de oxigênio e novo recorde de hospitalizações por Covid-19 - 13/01/2021 - Equilíbrio e Saúde - Folha \(uol.com.br\)](https://www.folha.com.br/manaus-tem-escassez-de-oxigenio-e-novo-recorde-de-hospitalizacoes-por-covid-19/2021/01/13/) . Acesso em: 13 abr. 2024.

Decreto nº 6, de 2020, a observância da chamada “Regra de Ouro”, que impõe condições para a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital. Nota-se, portanto, que importantes instrumentos que regulam os gastos do governo federal e que poderiam oferecer dificuldades à realização das despesas necessárias, foram flexibilizados. Desse modo, foram estabelecidas as condições orçamentárias para que as despesas pudessem ser realizadas, cabendo ao Executivo apenas a condução responsável e tempestiva de ações de combate aos efeitos sociais e econômicos da pandemia de covid-19. Mesmo com todas as flexibilizações do que se convencionou chamar “Orçamento de Guerra”, grande parte das ações implementadas pelo governo federal foram fruto de deliberações do Congresso Nacional, vez que o Presidente da República defende, desde o início da pandemia, a manutenção da atividade econômica em detrimento das medidas sanitárias que se impunham. Imaginava que, assim, não seriam necessárias ações do governo para conceder auxílios financeiros aos demais entes federados, aos mais carentes ou aos trabalhadores da economia informal, que viram seus rendimentos desaparecerem em consequência das medidas necessárias de isolamento social impostas como forma de reduzir a circulação do vírus da covid-19. Encerrado o exercício financeiro de 2020, verificou-se que os orçamentos fiscal e da seguridade social apresentaram déficit primário de R\$ 745,3 bilhões, contra o de R\$ 124,1 bilhões previstos inicialmente, em novembro de 2019, na LDO 2020, com reflexos negativos no endividamento público, que chegou a R\$ 5,01 trilhões, ou 88,8% do PIB, em 2020, contra 74,3%, em 2019. O total de créditos extraordinários abertos destinados ao combate aos efeitos da pandemia somou R\$ 634,2 bilhões, tendo sido pagos R\$ 523,1 bilhões, ou 82,5% desse total. Segundo o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, relativo ao 3º Quadrimestre de 2020, ‘apesar da expectativa de retomada gradual do crescimento econômico a partir de 2021, os efeitos adversos da pandemia sobre a situação fiscal se prologam, uma vez que um aumento do déficit primário no exercício financeiro de 2020 implica o aumento da dívida pública. Além disso, o menor ritmo de atividade econômica tem implicações negativas para a receita pública nos anos subsequentes, uma vez que o crescimento econômico nos anos seguintes passa a se dar, em termos nominais, sobre uma base tributária menos favorável que a esperada anteriormente’.

Para 2021, a LDO 2021 estabeleceu meta de déficit primário para os orçamentos fiscal e da seguridade social da União de R\$ 247,1 bilhões. Cabe destacar que, diferentemente de 2020, embora se possam abrir créditos extraordinários para despesas relacionadas à pandemia, devido à imprevisibilidade e urgência de certas ações, essas despesas são computadas para fins do cumprimento das metas de resultado primário. Verifica-se, assim, que em 2021 não há um “cheque em branco” para a realização dessas despesas, como ocorreu no exercício anterior, devendo o governo federal cuidar também dos indicadores fiscais. Essa mudança tem reflexos diretos na capacidade do governo federal de mitigar os efeitos sociais e econômicos da pandemia que ainda está em curso. Na verdade, a pandemia, no Brasil, alcançou seu mais alto patamar justamente em 2021, ano em que o país lidera o número absoluto de mortos, tendo chegado a 4 mil por dia. Era momento de intensificar as medidas de enfrentamento à pandemia e não arrefecê-los. Nesse sentido, a Lei nº 14.143, de 2021, que alterou a LDO 2021, excluiu algumas despesas direcionadas ao enfrentamento dos efeitos da pandemia de covid-19 do cômputo da meta de resultado primário, mormente os créditos extraordinários voltados às seguintes despesas: a) ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia; b) Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e c) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. (Incluído pela Lei nº 14.143, de 2021). Embora as despesas com a concessão de auxílio emergencial destinado ao enfrentamento das consequências sociais e econômicas da pandemia da covid-19, não estejam nessa relação, despesas com essa finalidade, até o limite de R\$ 44,0 bilhões, foram excluídas pela EC nº 109/2021 tanto da meta de resultado

primário quanto do Teto dos Gastos e da Regra de Ouro, para o exercício financeiro de 2021. Esse valor é muito aquém dos R\$ 321,8 bilhões autorizados em 2020, como apresentado a seguir. Com isso, o governo federal deixa de privilegiar o principal instrumento utilizado não só no Brasil como no mundo para garantir renda mínima aos que viram suas receitas desaparecerem em razão das medidas de isolamento social, principalmente os trabalhadores da economia informal, para se voltar a medidas de controle do endividamento público.” (BRASIL. Senado Federal, 2021, p. 476-477)¹⁸

O AE compôs as medidas excepcionais de proteção – Lei Nº 13.982, 2/04/2020 – que atingiu o valor de R\$ 600,00 a partir de ação liderada pelo Poder Legislativo, concedido, segundo o Artigo 2º da referida Lei: 1) aqueles que eram maiores de 18 (dezoito) anos de idade. As de mães adolescentes foram excluídas do limite de idade conforme a Lei Nº 13.998, de 14/05/2020; b) aqueles que não tinham um emprego formal ativo; 3) quem não era titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, o Bolsa Família (BF), exceto, até o limite de 2 (dois) membros da mesma família, e quando era mais vantajoso, o AE substituiu, temporariamente, o benefício do Programa Bolsa Família (PBF), mesmo quando havia um único beneficiário no grupo familiar; 4) quando a renda familiar mensal per capita compunha-se de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou quando a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos; 5) quando no ano de 2018, não recebeu rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e 6) aqueles que exerciam atividade de microempreendedor individual (MEI); contribuinte individual do RGPS; ou trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20/03/2020, ou que, nos termos de autodeclaração, não tenha renda familiar mensal per capita compunha-se de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos.

O AE que tivera uma previsão inicial de durar por 3 (três) meses, depois precisou ser prorrogado por mais 2 (dois) meses, o que aconteceu pelo Decreto Nº 10.412, de 30/06/2020, na hipótese do requerimento com data até 2 de julho de 2020. A Medida Provisória Nº 1.000, de 2/09/2020 (regulamentada pelo Decreto 10.488/2020, de 16/09/2020), criou o Auxílio Emergencial Residual - AER, que esteve em vigor até

¹⁸ BRASIL. Senado Federal Relatório Final CPI Pandemia, 2021, 1288 p. Disponível em: [Relatório da CPI da Pandemia - Atividade Legislativa - Senado Federal](#) . Acesso em: 24. mar./2024.

dezembro/2020, com valores de R\$ 300,00 (cota simples) e R\$ 600,00 (cota dupla). Em decorrência do agravamento da pandemia da COVID-19, a Medida Provisória Nº 10.039, de 18/03/2021 (regulamentada pelo Decreto 10.661/2021, de 26/03/2021), traz o texto do AE 2021, com 4 (quatro) parcelas de R\$ 250,00 por família, definindo que famílias unipessoais receberiam R\$ 150,00 e famílias com mulher /pessoa provedora de família monoparental, a quantia seria de R\$ 375,00, isso entre abril e julho de 2021, atendendo apenas aqueles que estavam elegíveis nos pagamentos anteriores em dezembro de 2020, podendo ser acumulado com o Abono Salarial. O que depois, sendo mantidas as regras de elegibilidade, o AE será prorrogado por mais 3 (três) meses, pelo Decreto Nº 10.740, de 5/07/2021.

Naquele primeiro momento houve o reconhecimento de proteção social à mulher provedora de família monoparental (mãe chefe de família) para receber duas cotas de R\$ 1.200.¹⁹ A Lei 14.171, de 10/06/2021 trouxe modificações para a Lei 13.982/2020, substituindo “mulher provedora de família monoparental” para “pessoa provedora de família monoparental”, retirando a distinção de gênero, para garantir medidas de proteção à mulher provedora (de família monoparental) em relação ao recebimento do AE e de proteção contra a violência e dano patrimonial, que envolvesse o recebimento desse benefício.

“[...]ao estabelecer que, em caso de duplicidade na indicação de dependente nos cadastros do genitor e da genitora realizados em autodeclaração na plataforma digital, prevalece o cadastro feito pela mulher, ainda que posteriormente ao homem. A lei reservou ao genitor o direito ao benefício após comprovar a guarda unilateral dos filhos menores ou a responsabilidade por sua criação, via manifestação digital a ser analisada pelo órgão competente. Desta forma, a lei substituiu ‘mulher provedora de família monoparental’ para ‘pessoa provedora de família monoparental’.” (TCU, 2021, p. 15).

Segundo Telles (1999), a divisão sexual e racial do trabalho²⁰ se solidifica no Brasil colônia (1530-1822) e tem no interior do sistema capitalista, a sua perpetuação através de elementos culturais que embasam o machismo e a exploração econômica

¹⁹ Lamentavelmente outras providências foram necessárias para atender às mulheres dentro do contexto da pandemia da COVID-19 e das violências evidenciadas no período. Não terei espaço de explorar as demandas e proposições que aconteceram no período pós-pandemia da COVID-19, nem se constituiu meu propósito aqui. Não obstante, ressalto a relevância de pesquisa nesse campo diante dos números que apontam o agravamento da situação de pobreza e das desigualdades sociais das mulheres.

²⁰ Tem-se que dar destaque a Telles (1999), p. 61 quando menciona a luta contra as ideologias patriarcal, machista e racista versus movimentos feministas e negros.

sobre as mulheres, para atender às suas necessidades de dominação patriarcal e de classe.

Outro exemplo bastante recente, de dominação patriarcal e relações de classe que consequentemente, numa demonstração extrema de poder sob o gênero feminino, é a demora para aprovação da Lei que libera gestantes do trabalho presencial, quando a fragilidade destas já fora atestada no início da pandemia²¹ e quando principia a sua tramitação. O Brasil precisou liderar o ranking mundial de mortes de gestantes para que o Legislativo e o Executivo definissem pelo direito fundamental à vida através da Lei nº 14.151, de 12/05/2021²². As parlamentares que encaminharam a proposição de Lei mediante o Projeto de Lei Nº 3.932 - de autoria de Deputadas Federais do Partido Comunista do Brasil – PCdoB - , foram pontuais na apresentação; um exemplo, de que para os feminismos, o exercício da prontidão para tornar exequível a sororidade deve ser permanente frente à realidade, em que as dificuldades evidenciam e reafirmam que não estão superadas as investidas de poder e subordinação da qual as mulheres²³ são historicamente vítimas.²⁴

“Na noção de ‘sororidade’, conformam-se a homogeneização e a ocultação das diferenças e desigualdades entre as mulheres. Essas revisões decorrem da crescente tomada de consciência das diferenças e desigualdades no que concerne ao enquadramento político; a posição de classe; às circunstâncias raciais/étnicas; às distâncias de geração e ideologias.” (Costa, 2004, p. 25)

Durante a pandemia da COVID-19 esteve-se diante de uma realidade cuja dimensão e efervescência de temas de gravidade ímpar exigiram uma grande mobilização de ideais que se desdobrassem em ações inteligíveis. Não somente dando continuidade ao “feminismo organizado”, que alcançou a incorporação de reivindicações

²¹ Souza; Amorim (2021).

²² Tramitação do PL 3.932: BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258609>. Acesso em 30 mai. 2021.

²³ Ver acerca das violações de direitos contra as políticas públicas com foco nos direitos das mulheres: BRASIL. Gabinete de Transição Governamental 2022. Brasília, dezembro de 2022.

²⁴ Aqui me reporto a noção de “sororidade” e as suas ideias no texto COSTA, Sueli Gomes. Movimentos feministas, feminismos. **Revista Estudos Feministas**: Florianópolis, v.12, 2004, p.23-36. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/> . Acesso em: 3 mar./2021.

importantes à CF de 1988 e à Lei Maria da Penha²⁵, as conquistas relevantes que foram apontadas por Schwarzstein; Veloso; Morethe (2021). Os temas em destaque relacionados com a condução da política, da economia, da organização da sociedade e da saúde, são atravessados pela precípua defesa da vida e dos “direitos humanos sociais” (Ruiz, 2014), eram estrategicamente dirigidos para a retomada de pautas de outrora, sem tirar o foco da doença e do agravamento das condições de vida da população, também como inimigos.

Segundo o Relatório de Acompanhamento TC 016.827/2020-1²⁶, foram definidos os seguintes órgãos para a implementação do AE :

“A gestão do Auxílio Emergencial cabe ao Ministério da Cidadania (MC) que editou a Portaria MC 394/2020, estabelecendo o arranjo de governança e as competências dos setores internos envolvidos. Além disso, efetivou as contratações da Dataprev, para atuar como agente operador do Auxílio na prestação de serviços especializados em Tecnologia de Informação (TI) para reconhecimento de direitos ao benefício; e da Caixa, para a realização do pagamento aos beneficiários. O Ministério da Cidadania contratou, ainda, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) para prestar assistência ao cadastramento de ultra vulneráveis, pessoas que não conseguiram se cadastrar para acessar o Auxílio pelos meios disponibilizados pela Caixa, por não terem acesso à internet ou não possuírem *smartphones*.

Posteriormente, foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica com a Defensoria Pública da União (DPU), com o intuito de prevenir a propositura de ações judiciais em massa por indeferimento de pedidos; aprimorar a política pública; padronizar os procedimentos de conciliação em âmbito nacional; bem como deferir o Auxílio Emergencial aos requerentes que comprovarem o cumprimento dos critérios de elegibilidade previstos em lei.[...].

A Portaria MC 394/2020 foi revogada pela Portaria MC 631, de 14 de maio de 2021, que passou, então, a dispor sobre as competências, o fluxo de processos e o arranjo de governança relativos às ações decorrentes e posteriores ao pagamento dos Auxílios Emergencial, Emergencial Residual e Emergencial 2021.” (TCU, 2021, p. 4).

A execução do AE entre abril e agosto de 2020 representou o “desembolso” de um total de R\$ 212,71 bilhões, para 67,98 milhões de pessoas e 58.415.744 famílias, em 354.511.737,7 cotas, segundo dado do TCU Ata nº 44/2020 – Plenário - Data da Sessão: 18/11/2020. Ainda no mesmo documento, quanto à quantidade de cadastros definidos enquanto elegíveis – agosto/2020 – por tipo de cadastro tem-se o seguinte resultado:

²⁵ Lei Nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 14 abr./2024.

²⁶ Identifiquei que para o Processo TC 016.827/2020-1 existem vários relatórios que apresentam dados parciais das análises do TCU, que na Ata nº 49/2021 – Plenário. Data da Sessão: 15/12/2021, tem uma apresentação que omite alguns dados consolidados e outras informações ampliadas. Constatado isso, precisei recorrer a versões iniciais para incluir na tese.

19.223.290 (BF); 9.482.103 (CadÚnico); 35.838.279 (CadCaixa), com um total de 64.543.672 cadastros.

O Relatório do TCU - Ata nº 49/2021 – Plenário. Data da Sessão: 15/12/2021 – traz uma análise que contempla vários problemas na gestão dos recursos disponíveis, e entendendo que tenho responsabilidades como pesquisadora e assistente social, embasadas em competências profissionais, trouxe alguns temas que são importantes para o Serviço Social. Quanto aos cancelamentos no AE, AR e AE 2021, foram 4,9 milhões de benefícios cancelados – dados de julho/2021, o que significou R\$ 10 bilhões de pagamentos realizados indevidamente, até a realização do cancelamento.

As equipes nas unidades socioassistenciais estiveram disponíveis, estrategicamente, adotando medidas pelos riscos de contaminação, para efetivar acessos, mas quantos diante do anúncio da utilização de tecnologias de comunicação/informação desistiram antes de procurar uma unidade do SUAS? A fome, a pobreza e as desigualdades sociais naquilo que possuem de imediato e mediato, assombra ainda quando escrevo essa tese, diante dos debates e das discussões que precisam ser travadas na efetivação de direitos humanos e sociais, num Parlamento comprometido em sua maioria com o passado recente, sob a marca da nova direita e do neoconservadorismo.²⁷

As despesas autorizadas diante das medidas necessárias ao combate à pandemia da COVID-19 foram autorizadas nas Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e 2021, “[...] seja por meio da abertura de créditos extraordinários, seja por execução de dotações de programações constantes da LOA 2020 e LOA 2021, e de seus créditos adicionais, identificadas como Plano Orçamentário - COVID 19, ou termos afins [...].”

²⁷ “A taxa de desemprego e de inatividade bateram recordes nesse primeiro ano de pandemia. Com perspectivas ruins de emprego, muitos trabalhadores ficaram desalentados.

Averiguamos um aumento do percentual de trabalhadores por conta própria, que pode ser reflexo do aumento do desemprego e da falta de oportunidades para retorno ao mercado formal.

Alguns grupos de trabalhadores têm sofrido mais com o desemprego; o trabalho doméstico remunerado apresenta um nível recorde de desocupação.

Também observamos maiores taxas de desemprego para os trabalhadores menos qualificados e jovens. As mulheres também foram mais afetadas pelo desemprego e pela inatividade, com as medidas de isolamento, o fechamento das escolas e a desigualdade na divisão das tarefas domésticas. [...]” MAIA, Dhiego. Entenda os desafios para o Brasil enfrentar a pandemia após 250 mil mortes por Covid; especialistas de diferentes áreas listam as soluções aos problemas gerados no primeiro ano da crise sanitária. Folha de São Paulo (versão on-line). 25 fev./2021. Disponível em: [Entenda os desafios para o Brasil enfrentar a pandemia após 250 mil mortes por Covid - 25/02/2021 - Equilíbrio e Saúde - Folha \(uol.com.br\)](#). Acesso em: 10 abr. 2024.

(SENADO, 2021, p. 478), em conformidade com o Decreto Nº 10.360, de 21/05/2020. Do universo que compõe tais recursos reservado pela gestão federal para atender às necessidades sociais e econômicas resultantes da pandemia, entre 2020 e 20/08/2021, somando um total de R\$ 759,7 bilhões dos R\$ 385,0 bilhões cobriram os pagamentos do AE (SENADO, 2021).

Ressalto que coube ao TCU e ao Senado Federal monitorar e investigar, respectivamente, a gestão dos recursos e as responsabilidades dos problemas evidenciados durante a pandemia da COVID-19. Não me ocuparei em esmiuçar os detalhes dos relatórios elaborados. Aqui resgato alguns elementos para a posteriori pensar a gestão do município do Rio de Janeiro.²⁸

A Tabela 1 traz o registro das distribuições dos créditos extraordinários a partir da sua destinação segundo os fins elencados, em valores dimensionados em bilhões e, à direita, o número da legislação que os regulamentaram.²⁹

Tabela 1 – Créditos Extraordinários Destinados ao Enfrentamento da Pandemia de Covid-19 nos Exercícios Financeiros de 2020 e 2021:

²⁸ Toda a minha busca por material empírico teve a preocupação de acessar informações que viessem de encontro com as atribuições e competências da/do assistente social. Torna-se importante dizer que a investigação dada à dimensão dos temas que envolve, levou-me ao limite de invasão de áreas do conhecimento díspar. Contudo, os documentos do TCU e o Relatório da CPI da Pandemia, ainda deixam várias possibilidades de se formular investigações de interesse para o Serviço Social, principalmente no que tange à transferência de renda.

²⁹ Não houve espaço para analisar as transferências de renda pela sua dimensão, que invariavelmente traz um conjunto de subtemas que lhe são agregados, tanto no âmbito da gestão quanto da sua exequibilidade, cujas distinções recaem sob o porte do município e as escolhas por complementação das transferências. Assim sendo, ao longo da tese menciono o PBF e o AE, de maneira abrangente, sem detalhamentos, mas conferindo atenção ao que é pertinente dentro da política de assistência social.

Em R\$ bilhões.

Auxílio Emergencial	321,8	50,7%	63,2	50,3%	385,0	50,7%	937, 956, 970, 988, 999, 1.037, 1.038, 1.056
Programa Bolsa Família	3,0	0,5%		0,0%	3,0	0,4%	929
Sistema Financeiro e Crédito	107,1	16,9%	5,0	4,0%	112,1	14,8%	943, 963, 972, 977, 997, 1.002, 1.020, 1.053
Benefício Emergencial (BEm)	51,6	8,1%	10,0	8,0%	61,6	8,1%	935, 1.044
Auxílio Financeiro a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios	79,2	12,5%		0,0%	79,2	10,4%	939, 978, 990
Despesas sob responsabilidade do Ministério da Saúde (ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus e outras ações)	64,2	10,1%	47,1	37,6%	111,4	14,7%	924, 940, 941, 947, 967, 969, 970, 976, 989, 994, 1.004, 1.015, 1.032, 1.041, 1.043, 1.048; 1.062
Despesas sob responsabilidade de demais Ministérios (Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus)	6,1	1,0%	0,2	0,2%	6,3	0,8%	921, 924, 929, 941, 942, 953, 957, 962, 965, 985, 989, 1001, 1.007, 1.008, 1.054
Conta de Desenvolvimento Energético	0,9	0,1%		0,0%	0,9	0,1%	949
Instituições de Longa Permanência para Idosos - ILPIs	0,2	0,0%		0,0%	0,2	0,0%	991
Total	634,1	100,0%	125,6	100,0%	759,7	100,0%	

Fonte: Medidas Provisórias de crédito extraordinário encaminhadas ao Congresso Nacional em 2020 e em 2021 até 20/08/2021. Os valores apresentados são os correspondentes ao crédito extraordinário aberto em 2020 e 2021, bem como os de 2020 reabertos em 2021. 1 – Inclui a reabertura de saldo do crédito extraordinário da MP 1.015/2020 em 2021, no valor de R\$ 19,9 bilhões.

Tabela extraída do Relatório da CPI da Pandemia, 2021, p. 479.

Diante de todo o cenário, o qual apresenta a pandemia da COVID-19, além da falta de vacina no país, e dos números estratosféricos de pagamentos indevidos do AE, ainda tinha mais por vir. A tentativa derradeira de virada de página no governo Bolsonaro, aconteceu com a instituição do Programa Auxílio Brasil - AB e o Programa Alimenta Brasil pela Lei Nº 14.284, de 29/12/2021, que substituiria o BF.

Não somente com os números se consegue entender os fatos. As mediações são necessárias para se estabelecer as conexões que apontam a “interdependência” enquanto movimento que me faz entender como se relacionam “necessidades sociais e humanas” e trabalho, no contexto da exacerbação do lucro através da mais-valia, orquestrado pelo neoliberalismo, que arrastou um conglomerado de situações difíceis que atingiram em cheio a classe trabalhadora, e que, se agudizaram durante a pandemia da COVID-19.

Maria Augusta Tavares (2021) com o seu livro *Informalidade e precarização do trabalho* traz uma importante contribuição para se pensar o trabalho num contexto de severas transformações enquanto contraponto à proteção social. A sua pesquisa tem a seguinte “percepção da informalidade”, apontada pela autora:

“[...] é apreendida pelo aviltamento ainda maior do trabalho assalariado submetido aos processos de terceirização, e pela ausência dos direitos trabalhistas vigentes em relações de trabalho que têm sido metamorfoseadas em relações mercantis, embora o conteúdo das mesmas continue caracterizando a compra e venda da força de trabalho. Não se trata de assalariamento ilegal, mas de formas de trabalho ditas autônomas, consentidas pelo Estado, que são, na verdade, subordinadas ao comando direto do capital e funcionam enquanto parte de sua organização produtiva.” (Tavares, 2021, p. 21-22)

A análise da autora tem como referência as alterações ocorridas em consequência da reestruturação produtiva, que afetam o “mundo do trabalho”, “[...] redefinindo as relações de produção e o modo como os trabalhadores nelas se inserem, especialmente o uso flexível do trabalho através de relações informais.” (Ibid.).

A autora destrincha a ideia de que as relações “formal e informal coexistem na mesma unidade” dentro da lógica de acumulação flexível, assim, as relações informais que atravessam o trabalho fazem parte das relações contratuais sob a égide do capitalismo. Na mesma direção, Antunes (2002) destacou que nesse contexto da acumulação flexível surgiram “sistemas de trabalhos alternativos” que passam a existir simultaneamente, possibilitando que “empreendedores capitalistas” escolhessem entre as fábricas com grande capacidade de produção; as cooperativas ou o trabalho familiar, para produzir mercadorias de maneira distribuída mundo a fora.

“Observa-se, no universo do mundo do trabalho no capitalismo contemporâneo, uma múltipla processualidade: de um lado verificou-se uma *desproletarização do trabalho industrial fabril*, nos países de capitalismo avançado, com maior ou menor repercussão em áreas industrializadas do Terceiro Mundo. Em outras palavras, houve uma diminuição da classe operária industrial tradicional. Mas, paralelamente, efetivou-se uma expressiva expansão do trabalho assalariado, a partir da enorme ampliação do assalariamento no setor de serviços; verificou-se uma significativa heterogeneização do trabalho, expressa também através da crescente incorporação do contingente feminino no mundo operário; vivencia-se também uma subproletarização intensificada, presente na expansão do trabalho parcial, temporário, precário, subcontratado, ‘terceirizado’, que marca a sociedade dual no capitalismo avançado [...]”. (Antunes, 2002, p. 49) (grifos do autor)

Retornando para Tavares (2021), esta sublinha que com o aumento do trabalho informal no Brasil, através do “assalariamento sem registro e de ocupações não assalariadas”, se desdobra na “precarização das condições e das relações de trabalho”.

“Como decorrência desse grande volume de desempregados, proliferam

cooperativas, empresas familiares, trabalho domiciliar, micro e pequenas empresas. Estas formas de trabalho, comumente identificadas com a independência, a autonomia e a ação espontânea, promovem ao contrário, mecanismos pelos quais os trabalhadores exploram a sua própria força de trabalho para o capital e se deixam ser lesados nos seus direitos fundamentais. [...]. A flexibilização invade a organização da produção, fragmentando e desqualificando o trabalho, promovendo o desemprego e a reemergência de velhas formas de trabalho precarizado, que se expressam sobretudo pelo deslocamento de muitos postos de trabalho do núcleo formal para a informalidade, em que o trabalho cumpre a mesma função para o capital sem os custos sociais correspondentes. [...].”(Tavares, 2021, p. 24).

Tavares (2021) ao se debruçar ao estudo da informalidade, ao trabalho informal, ao emprego não protegido, reconhece que aquela atividade que pertenceria ao “setor informal” e que, outrora o produto monetário compreendia uma complementação às transferências advindas da política de assistência social, sendo, “[...] uma ação complementar à proteção social.” (Tavares, 2021, p. 54), relacionadas à sobrevivência daqueles indivíduos e famílias extremamente pobres, não mais se apresenta da mesma maneira. Nas palavras da autora:

“Se a discussão parasse aí, tinha-se a impressão de que as atividades informais não causam mais nenhum interesse à economia capitalista. No entanto, não é o que demonstra a práxis. A ideia de ‘setor informal’ orientada pelo dualismo tornou-se insustentável, na medida em que o desenvolvimento econômico, ao invés de incorporá-lo, expandiu-o. Nesses termos, tornou-se impossível negar que atrasado (informa) e desenvolvido (formal) coexistem na unidade capital. Porém, mais impossível ainda é negar a explosiva informatização do trabalho, que foi suscitada pela política de flexibilização da economia e que se expande mediante processos de terceirização, cujos mecanismos obscurecem a extração do sobretrabalho.[...]” (Tavares, 2021, p. 54-55).

O que galga visibilidade durante a pandemia da COVID-19 nos números que se apresentam na destinação do AE e na situação de vida dos indivíduos em situação de pobreza, retrata a realidade da precarização do trabalho; ou seja, a informalidade, o trabalho informal, o emprego não protegido, diante do que os liberais vinham defendendo em defesa da “ocupação” e colocando o fim a “era do trabalho/emprego” (Tavares, 2021).

“Graças às inovações tecnológicas, à liberdade de ação adquirida pelo capital industrial e à mudança de propriedade do capital (fundos de investimento, fundos de pensão e companhias seguradoras), muitos postos de trabalho são destruídos, acentuando cada vez mais a concorrência entre trabalhadores. Nessa correlação de forças, as empresas impõem a padrão de leis trabalhistas que lhes é mais favorável, com o que se desenvolvem modalidades de trabalho informal, nas quais a extração de sobretrabalho se realiza sob o rigor de novas leis que, em lugar de garantirem proteção social ao trabalhador, ampliam o campo da exploração do capital ao trabalho, como é o caso das cooperativas de produção e do trabalho domiciliar [...].”(Tavares, 2021, p. 62-63).

É preciso completar o percurso de minha análise com os indicadores sociais que expressam essa verdade acerca da pobreza e das desigualdades sociais num país de economia periférica e dependente, marcando o distanciamento entre os indivíduos a partir da raça/etnia; gênero; gerações e classes; que evidenciam a perversidade na condução da incorporação da classe trabalhadora brasileira no “mundo do trabalho”, trazendo dados do período da pandemia da COVID-19.

Segundo dados do IPEA – Retratos das Desigualdades Sociais de Gênero e Raça – (2015), 28.614.895 famílias eram chefiadas por mulheres, representando 40,5% das famílias. O IBGE em sua segunda edição do estudo *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil* (2021), cujo objetivo é contribuir com dados relevantes para subsidiar a análise das condições de vida das mulheres, embora apresente dados de pesquisa referentes a 2019, portanto, não contemplam dados que incluam o período da pandemia. Tem-se um panorama anterior que inegavelmente chama a atenção para o quanto as mulheres foram afetadas entre 2020-2022 diante da responsabilidade de proteção de crianças e adolescentes, com escolas fechadas, redução da renda e desemprego. Assim segundo o IBGE (2021), *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil* - a taxa de participação na força de trabalho com 15 anos ou mais de idade, em 2019, era de 54,5% para mulheres e 73,7% para homens. Quando se considera o nível de ocupação de mulheres entre as idades de 25 a 49 anos com e sem filhos até a idade de 3 anos, 54,6% tinham filhos, contudo 67,2% delas não os tinham com a idade referida. Para homens esses dados representam 89,2 com filhos e 83,4 sem. O Instituto ressalta a importância de se listar dados que contemplem o tempo dedicado aos cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos, por este retratar a realidade do trabalho não remunerado, o que explica as taxas referentes à participação menor de mulheres no mercado de trabalho. Em 2019, conforme o documento em questão, a média de horas semanais dedicadas aos cuidados de pessoas e ou/afazeres domésticos no Brasil era de 11h para homens e 21,4h para mulheres; Num recorte de raça/etnia as mulheres pretas/pardas dedicaram 22,0h e as brancas 20,7h e homens pretos e pardos 11,0h e brancos 10,9h. Segundo dados de 2022, na publicação *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil* (2024), na média de horas semanais direcionada aos mesmos cuidados no Brasil, os homens dispensaram 11,7h e as mulheres 21,3h. Em termos de raça/etnia as mulheres negras/pardas

dedicaram 22,0h e as brancas, 20,4h e homens 11,7h e entre eles pretos/pardos 11,7h e brancos 11,7h.

As mulheres pretas e pardas cujo domicílio tem crianças com idade até 3 anos, têm menores índices de ocupação, inferior a 50% enquanto as mulheres brancas apresentam percentual de ocupação de, 62,6%, segundo dados do IBGE (2021). Sem a existência de crianças no domicílio nessa faixa etária, a taxa de ocupação se apresenta da seguinte forma: 63% para mulheres pretas e pardas e 72,8% para mulheres brancas. A preocupação se abre para o agravamento das desigualdades sociais de mulheres pretas e pardas, ao se cruzar os dados sobre o percentual de mulheres que são chefes de família, o tempo dedicado a cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos por mulheres de 14 anos ou mais de idade e na taxa de ocupação de mulheres versus a raça/etnia de quem se encontra nesse lugar com a evidência de desvantagem.

O nível de ocupação de pessoas com ou sem crianças também é destaque nos dados compilados para o ano de 2022, no texto da publicação *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil (2024)*. Estes apontam os resultados de 89,0% e 82,8% para homens com e sem crianças respectivamente e 56,6% para mulheres com crianças e 66,2% para aquelas sem crianças (IBGE: 2024). Os percentuais apresentados para 2022 trazem dados, também referentes a nível de ocupação, entre pessoas com 25 a 54 anos de idade com ou sem crianças de até 6 anos: mulheres brancas - com e sem crianças nessa faixa etária têm nível de ocupação de 64,2% e 70,8%, respectivamente, e mulheres negras e pardas, 51,7% com crianças até 6 anos e 62,4% para aquelas sem crianças na mesma faixa etária.

O documento do IBGE (2023) - *Síntese de Indicadores Sociais uma análise das Condições de Vida da População Brasileira* - traz no conjunto de suas análises dados sobre o mercado de trabalho que expressam a situação do Brasil em uma série histórica iniciada em 2010 para o PIB e taxa de ocupação que incorporo aqui com a finalidade de apontar o período “pandêmico”³⁰ para a classe trabalhadora, denominado por Antunes (2022) de “período tão lúgubre de nossa história”.

“Após o aquecimento do mercado de trabalho nos primeiros quatro anos da década passada, a economia brasileira experimentou períodos de instabilidade e crises. Houve desaceleração e queda da renda agregada no biênio 2015-2016, tênue recuperação nos anos seguintes até 2019 e, em um contexto economicamente ainda aquém das condições favoráveis que vigoravam em

³⁰ Alguns aspectos da análise de Antunes (2022) que compõem o livro sob o título *Capitalismo pandêmico*, aparecem ao longo da tese.

2014, ocorreu, em 2020, o que veio a se tornar a maior crise sanitária mundial dos últimos anos. A pandemia de COVID-19 trouxe consequências danosas à saúde da população e à economia dos países, acarretando queda da renda e destruição de postos de trabalho, que, no Brasil, atingiram recordes históricos em 2020. No ano seguinte, a economia iniciou uma recuperação a partir do combate mais efetivo à pandemia e da adaptação das atividades produtivas à situação enfrentada desde o início de 2020. Somente em 2022, o processo de recuperação pós-pandemia veio a se consolidar e a refletir efetivamente na geração de postos de trabalho.” (IBGE, 2023, p. 13)

O Gráfico 1 traz os “resultados anuais da taxa de variação em volume do PIB” (IBGE, 2023) considerando o período de 2010-2022. Destaco os dois períodos de queda, o biênio 2015-2016, sendo 2016 o ano que acontece o golpe aplicado contra o segundo mandato da presidente eleita Dilma Rousseff e 2020, quando é deflagrada a pandemia da COVID-19. Neste ano, no primeiro momento se instaurou no país como medida para impedir a propagação da doença, o isolamento social, havendo uma interrupção das atividades, inclusive econômicas.

“Dessa forma, a economia, que, em boa parte da década de 2010, registrou resultados negativos ou insuficientes, veio a sofrer, em 2020, nova e expressiva retração. Em 2021, o crescimento do PIB foi de 5,0% e, em 2022, a consolidação após a pandemia se verificou com a recuperação de 2,9%.” (IBGE, 2023, p. 14)

Antunes (2022) recupera que se vivemos o “negacionismo” da doença desde 2020³¹, a contrarreforma trabalhista do governo Temer teve sérias repercussões nos números elevados de contaminados e mortos naquele ano, no qual não tínhamos uma medida mais eficaz contra a doença, como a vacina. Trata-se de uma contrarreforma mistificada em “modernização” numa promessa de que

“[...] geraria milhões de empregos foi responsável não só por muito mais precarização e desemprego, como também pelos níveis de mortalidade que atingiram a população trabalhadora mais pauperizada, que se encontra à margem da legislação protetora do trabalho. E foi exatamente essa mesma classe que preencheu em maior quantidade as valas dos cemitérios das periferias, abertos diuturnamente durante as piores fases da pandemia. Foi esse proletariado pobre que majoritariamente padeceu e morreu asfixiado nos corredores dos hospitais no Amazonas, sem ter o direito de respirar o último oxigênio. Que não pôde esperar pela vacinação, postergada ao máximo pela aberração do pandemônio de Bolsonaro, enquanto milhares morriam contaminados [...]. Vidas foram (e estão sendo) destroçadas, direitos são extirpados, misérias são intensificadas e desigualdades exacerbadas [...]” (Antunes, 2022, p. 10-11) (grifos do autor).

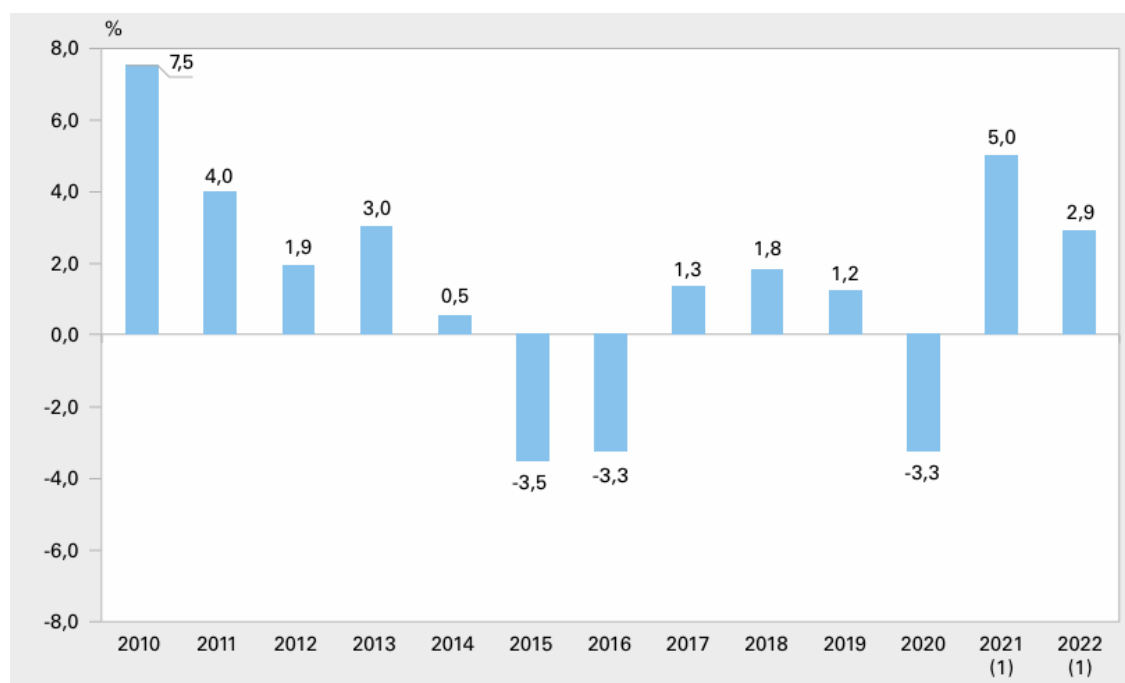
Foi um governo com propensão em destruir políticas públicas, em importar modelos que não cabem na formação social, política e econômica do país, que não

³¹ Estou considerando aqui a Cobertura Vacinal Bivalente, de 24/03/2024 com dados consolidados de 22/03/2024, apresenta a cobertura de 20,58% das residências com total de 35.044.754 doses aplicadas.

contava com a necessidade de exaltar a ciência diante da pandemia da COVID-19, derrubando a tentativa de “[...] tornar hegemônica a sua concepção de antigovernabilidade e antipolítica [...]” (Avritizer, 2020, p. 11), tomou a cruel decisão de assumir a “estratégia pública de antívida” (Ibid.)

O que se viveu entre 2019-2022 esteve mergulhado em uma “nova forma de conservadorismo”: “[...] ideológico e anti-institucional, que abandona a premissa do governo virtuoso em troca da ideia de destruição das estruturas sociais do Estado e das bases públicas de uma política de esquerda [...]”. (Avritizer, 2021, p. 18).

Gráfico 1: Taxa de variação anual em volume do Produto Interno Bruto (PIB) Brasil - 2010-2022:



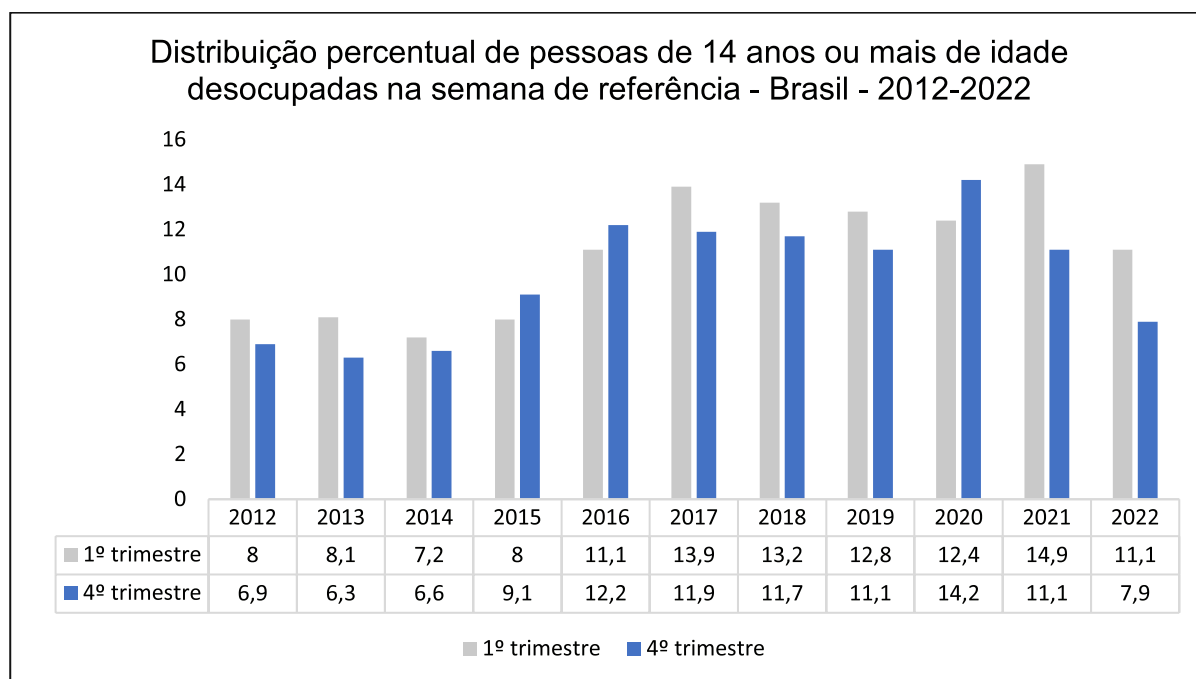
Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais 2010-2022. (1) Resultados do Sistema de Contas Nacionais Trimestrais.

Publicado em IBGE - Síntese de Indicadores Sociais uma análise das Condições de Vida da População Brasileira, 2023, p. 14.

Dentro desse processo de evitar a propagação da COVID-19 desnuda-se as desigualdades sociais e os números expressam sua dimensão. Os dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - para a taxa de desocupação são bastante reveladores dessa grave realidade. A taxa de desocupação em 2020 apresenta dados bastante distintos se compararmos com 2013, quando estava em 8,1 no primeiro trimestre e 6,3 no quarto, daquele mesmo ano, por exemplo. Para o primeiro trimestre

de 2020 a taxa de desocupação era de 12,4% e 14,2 no quarto trimestre do mesmo ano, conforme o Gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2: Percentual de desocupação no 1º e 4º trimestre entre 2012 e 2022:



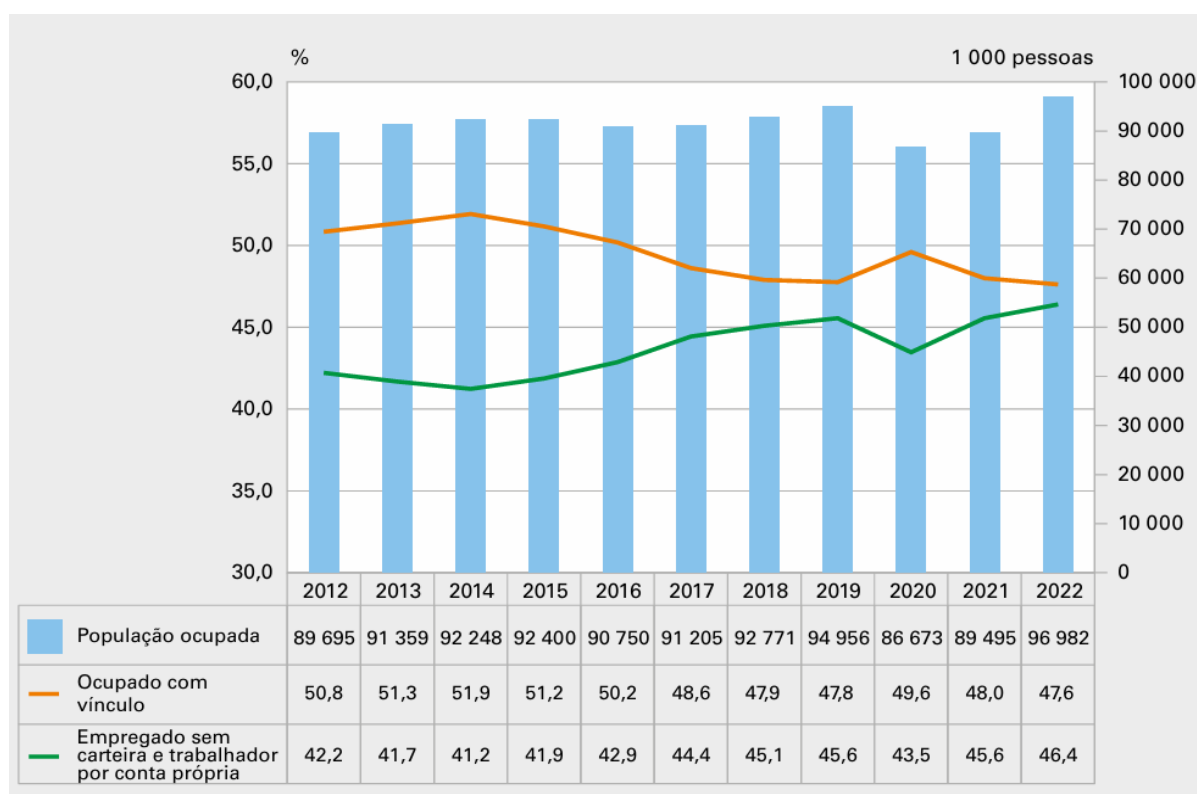
Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados disponibilizados em: Indicadores IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – 1º e 4º trimestres de 2012 e 2022.³²

Entendi ser importante incorporar aqui os números relativos a 2 (dois) grupos de ocupação, os com vínculo formal de trabalho e empregados sem carteira assinada reunidos com os trabalhadores por conta própria. O IBGE (2023) concluiu que, em 2022, havia a “tendência” de queda para os ocupados com vínculo (47,6%) e de crescimento de trabalhadores sem vínculo (46,4%) em comparação aos 2 (dois) anos anteriores, conforme Gráfico 3.

“Tal resultado apontou para o cenário de 2019, quando a diferença entre ambos os agrupamentos era bastante exígua. Em 2022, entretanto, a diferença atingiu o mínimo da série e revelou o crescimento da participação das ocupações socialmente menos protegidas na estrutura do mercado de trabalho brasileiro, situação distinta da verificada na primeira metade da década, especialmente em 2014, quando tal diferença foi a mais ampliada em favor das ocupações com vínculo [...]” (IBGE, 2023, p. 17)

Gráfico 3: Participação dos trabalhadores, por categorias selecionadas de posição na ocupação - Brasil - 2012-2022:

³² IBGE – Painel PNAD Contínua. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/> . Acesso em: 24 mar./2024.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022. Notas: 1. Não estão consideradas as categorias Empregador e Trabalhador auxiliar familiar. 2. Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas de 2020 a 2022. Publicado em IBGE - Síntese de Indicadores Sociais uma análise das Condições de Vida da População Brasileira, 2023, p. 18.

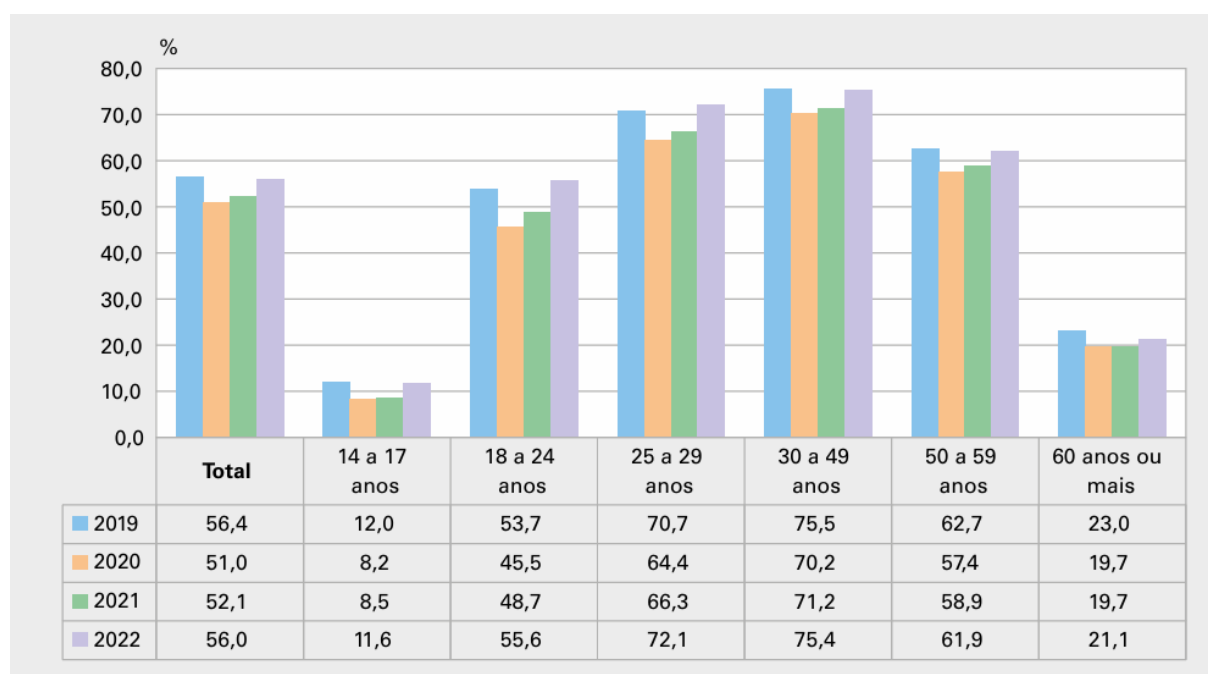
Seguindo por dentro a análise do IBGE (2023), em “números absolutos” em 2022 cresceu o número de pessoas ocupadas em relação a 2021, um dado relevante, segundo o Instituto. Foram acrescentados mais 3,2 milhões de trabalhadores ocupados com vínculo; 2,9 milhões de trabalhadores ocupados sem vínculo e 1,3 milhões de trabalhadores por conta própria. O que houve uma superação em 8,4% em relação aos resultados de 2021, alcançando em 2022 o patamar de 97,0 milhões trabalhadores ocupados.

O IBGE (2023) traz indicadores sociais que apontam a situação do mercado de trabalho através de raça/cor; sexo; nível de instrução e grupos de idade. O Instituto ressalta a importância dessas informações para as análises de políticas públicas dentro das ações que almejam a redução das desigualdades sociais. Dentro da minha pesquisa considerando o SUAS como objeto, procuro levantar os elementos que venham a justificar a dimensão numérica dos indivíduos e famílias que demandaram algum atendimento; o que por vezes, essa necessidade social apresentada, tem uma dimensão muito além do esperado pelos gestores e demais responsáveis por monitorar o que a

sociedade demandava. O exemplo mais emblemático é o AE³³, no período mais grave da pandemia da COVID-19.

“Com o aumento de pessoal ocupado, o nível de ocupação, após atingir o mínimo na série histórica em 2020, recuperou-se e retornou ao patamar anterior ao do início da pandemia de COVID-19. Em relação aos grupos etários, os idosos (pessoas com 60 anos ou mais) e os jovens (considerando os recortes de 14 a 17 anos e de 18 a 24 anos) seguiram apresentando níveis de ocupação mais baixos comparativamente aos demais grupos. Enquanto para idosos o motivo principal para o baixo nível de ocupação é não fazer parte da força de trabalho, caso também dos jovens de 14 a 17 anos, para aqueles de 18 a 24 anos, ocorre relativa desvantagem estrutural, na medida em que a ocupação desse grupo tende a ser atingida com maior intensidade em contextos de crise e costuma ter o reestabelecimento mais lento [...]” (IBGE, 2023, p. 21).

Gráfico 4 - Nível de ocupação, segundo os grupos de idade - Brasil - 2019-2022:



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019-2022. Nota: Dados consolidados de primeiras visitas em 2019 e de quintas visitas de 2020 a 2022.

Publicado em IBGE - Síntese de Indicadores Sociais uma análise das Condições de Vida da População Brasileira, 2023, p. 21.

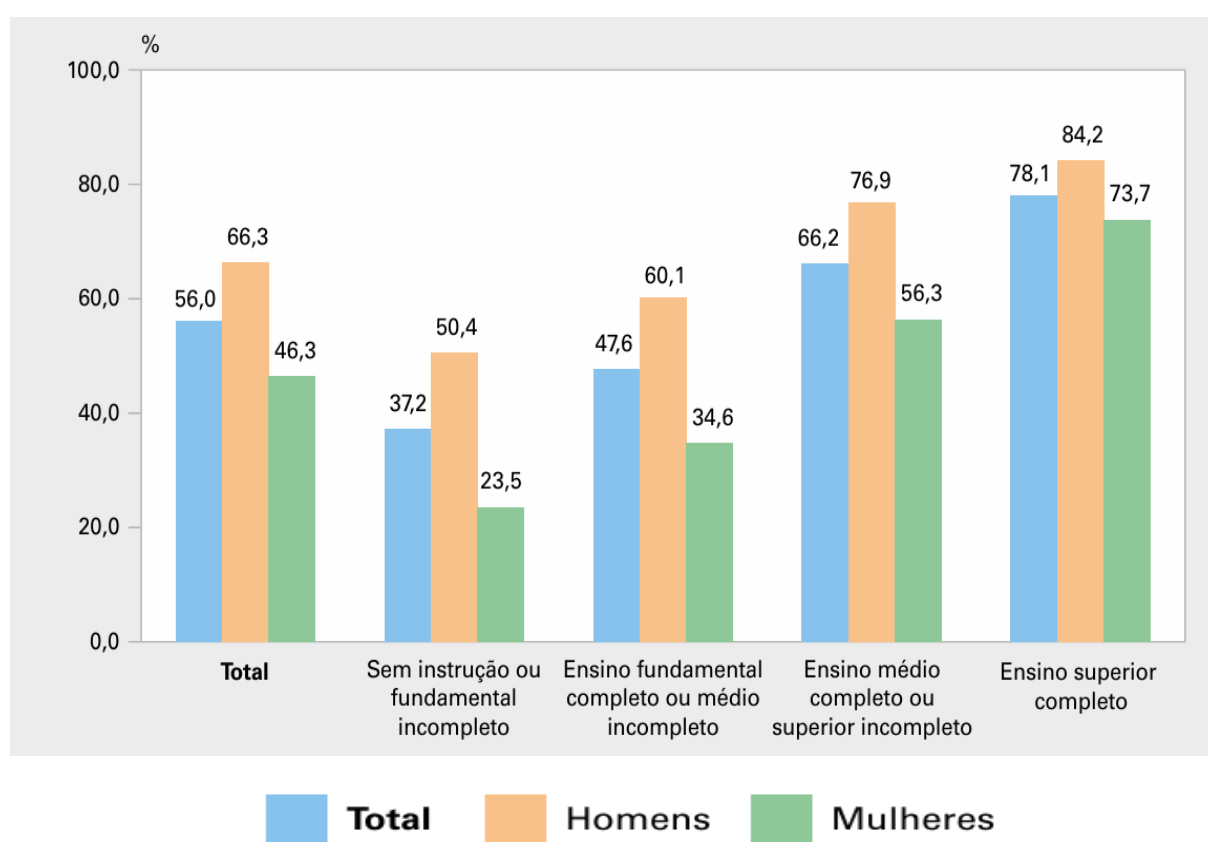
O IBGE (2023) corrobora com a publicação, *Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil (2024)*, trazendo informações quanto à taxa de ocupação das mulheres em relação a dos homens, inferior devido à participação menor no mercado de trabalho somada à taxa de desocupação maior do gênero feminino. O documento ressalta que as mulheres têm dificuldades de achar ocupação e de

³³ O AE embora tivesse sua gestão no Ministério da Fazenda teve imbricações no então Ministério da Cidadania, as quais considerações e críticas aparecem ao longo da tese.

permanecer ocupadas. A divisão desigual de gênero das atividades relacionadas a cuidado e a afazeres domésticos, é apontada no texto como justificativa para tais resultados numéricos.

“Em 2022, o nível de ocupação dos homens alcançou 66,3%, contra 46,3% para as mulheres, diferença que, salvo pequenas oscilações, foi mantida em todos os anos da série de dados. Embora a maior escolaridade das mulheres não seja suficiente para equilibrar sua situação em relação aos homens, o grau de instrução entre elas torna-se uma característica muito relevante para assegurar a inserção no mercado de trabalho. No último ano da série, o nível de ocupação das mulheres com ensino superior completo foi 3,1 vezes maior que o das mulheres sem instrução ou com ensino fundamental incompleto.” (IBGE, 2023, p. 22).

Gráfico 5 - Nível de ocupação, por sexo, segundo o nível de instrução - Brasil – 2022:



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022. Nota: Dados consolidados de quintas visitas.

Publicado em IBGE - Síntese de Indicadores Sociais uma análise das Condições de Vida da População Brasileira, 2023, p. 22.

Bhattacharya (2023) em seu artigo *Mapeando a teoria da reprodução social*, afirma que o trabalho humano se encontra no “centro da criação ou reprodução da sociedade como um todo” ao apreender como “trabalho familiar e comunitário” aquele que compõe a sustentabilidade e reprodução dos trabalhadores, cuja existência e importância é banalizada. Para a teoria da reprodução social o “trabalho reprodutivo”

abrange o cotidiano e participação de gerações, se efetivando, portanto, em espaço extraeconômico formal, materializando-se nas “relações de parentesco chamada família”. A autora tem o propósito de apresentar mais questões que respostas, dando abertura para novas reflexões.

“A principal problemática do que se entende por reprodução social da força de trabalho é, contudo, apenas um começo preliminar para esse projeto de definição. Simplificando: enquanto o trabalho coloca em movimento o sistema de produção capitalista, a TRS afirma que a própria força de trabalho é a *única* mercadoria – a ‘mercadoria única’, como Marx denomina – produzida fora do circuito de produção de mercadorias. Mas esse status da força de trabalho como mercadoria produzida simultaneamente fora do ciclo produtivo ‘normal’ de outras mercadorias levanta mais perguntas do que repostas. Por exemplo, Marx deixa muito claro que toda mercadoria sob o capitalismo tem suas manifestações: uma como valor de uso e outra como valor de troca. Quando a mercadoria aparece em sua *forma social*, só a encontramos em sua segunda manifestação, porque o processo de circulação capitalista, por meio de um ato de ‘necromancia’, transforma o valor de uso em seu oposto direto. Mas essa força de trabalho se torna uma ‘mercadoria’ (isto é, algo que não é simplesmente dotado de valor de uso) sem passar pelo mesmo processo de necromancia, o que levanta uma pergunta sobre a própria ontologia de força de trabalho além das simples questões de sua ‘produção’ e ‘reprodução: se a totalidade do sistema capitalista é atingida por essa ‘mercadoria’ que não é produzida à maneira das outras, quais são os pontos de determinação e/ou contradições necessariamente constitutivos do sistema, mas que devem ser superados dentro dele?” (Bhattacharya, 2023, p. 25).

A autora propõe como solução separar-se os dois espaços – espaços de produção de valor e espaços de reprodução da força de trabalho. E amplia a sua ideia trazendo para discussão a não exclusividade de reprodução acontecer na casa da família e não necessariamente envolver outras gerações. Para Bhattacharya (2023) a família pode vir a compor criativamente esse espaço de reprodução da força de trabalho, sob condições, costumes e características que representem uma época. Em uma eclosão de ideias, a autora inclui as políticas públicas.³⁴

Por que exponho tais questões? Porque estou trazendo enquanto categoria simples a proteção social, que é um dos objetivos da política de assistência social e que atravessa o SUAS na garantia de segurança: segurança de sobrevivência (rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.³⁵ Isso junto com o status

³⁴ Não tenho a pretensão de esgotar a “teoria da reprodução social” aqui. Minha aspiração é apontar a relação entre sobrecarga para quem assume as responsabilidades inerentes aos espaços de reprodução da força de trabalho, majoritariamente o gênero feminino, e as desigualdades sociais.

³⁵ Tais seguranças estão descritas na PNAS e fundamentaram a regulamentação das ações durante a pandemia da COVID-19. Não desconsidero que aconteceram ações para embasar a saída em retirada em relação às responsabilidades do Estado, como as descritas no Relatório Final da CPI da Pandemia (2021). Disponível em: [Relatório da CPI da Pandemia - Atividade Legislativa - Senado Federal](#). Acesso em: 6 abr./2024.

em importância que assumem as políticas públicas no Brasil, antes, durante e pós-pandemia da COVID-19.

Diante da substituição da centralidade da previdência social enquanto política pública de Seguridade Social pela centralidade da assistência social (Mota: 2009; 2015), em decorrência da instauração no país do “desemprego estrutural” (Bhering, 2003) torna-se importante dimensionar os problemas advindos do mercado de trabalho, especialmente como os que desenham a “informalidade” no país. O IBGE (2023) quantificou a “composição das atividades econômicas” para dar transparência ao “perfil produtivo” do Brasil. Numa tarefa comparativa com edições anteriores do documento, traz com conclusão:

“[...] a estrutura produtiva brasileira ainda carrega elementos e relações trabalhistas características de economias subdesenvolvidas, como, por exemplo, o grande número de trabalhadores em Serviços domésticos que, em 2022, registrou quase 6 milhões de pessoas ocupadas, em sua imensa maioria mulheres (5,3 milhões). A atividade Construção, também caracterizada por baixos rendimentos e alta informalidade, por sua vez, ocupou 7,3 milhões de pessoas, dos quais 6,9 milhões eram do sexo masculino em 2022. [...]” (IBGE, 2023, p. 23).

A informalidade representa uma fatia grande das ocupações, que o IBGE (2023) denomina como “fonte de desigualdade”. O referido documento, destaca que essa realidade se desdobra em trabalhadores sem proteção social, onde acontece a perda do direito à aposentadoria, a licenças remuneradas, à pensão etc.

Os problemas não se encerram por aqui, com os dados numéricos que dimensionam como ficou o Brasil durante a pandemia. Não obstante, a formação social, política e econômica que expressam a particularidade brasileira, que trarei no capítulo seguinte, a qual se insere na universalidade da geopolítica internacional.

CAPÍTULO II - A particularidade brasileira que define a pobreza

2.1. Espelhamento da “questão social”

Mergulhar no tema da política de assistência social enquanto política social pública, traz o desafio de penetrar a gênese que leva tantos pesquisadores quanto técnicos de diferentes áreas, a se debruçar sobre os problemas que afligem famílias e junto delas indivíduos diferenciados por gerações; raça/etnia; diversidade sexual. Diante dos problemas que se apresentam no imediato, é preciso desvelar no movimento do real

o que expressa o imediato, a ser desnudado através de mediações, articulando as partes como totalidades menores que são isoladas entre si compondo um todo.

Assim, considerando que estou discutindo o enfrentamento do estado de calamidade pública durante a pandemia da COVID-19, no âmbito da política de assistência social, torna-se importante que se compreenda a “historicidade”, a “processualidade” e a “contraditoriedade dialética”, contida no fundamento metodológico ontológico, relacionando os complexos dos complexos em busca da totalidade da realidade social. (Lukács: 2012)

Essa realidade social se revela nas “conexões e complexos” contidos na formação social, política e econômica do Brasil que fazem emergir a necessidade de composição do SUAS enquanto política social, consolidada tardiamente, nos anos iniciais do século XXI. (Lukács: 2012)

A modernidade representou a expansão, ocupação, exploração de territórios e aniquilação de povos originários e africanos. Não somente no Brasil, mas nas Américas, os europeus tinham como finalidade uma apropriação de riquezas naturais, justificadas na defesa da “civilização”, “crescimento” e “desenvolvimento econômico ou progresso”. Wallerstein (2007) denominou esse processo de “expansão de valores universais”, de “universalismo europeu”. Um processo sulcado pela utilização da força do trabalho de povos originários e pelo sequestro de negros para serem escravizados com o propósito de lucrar. O que foi acumulado, no que tange ao Brasil, subsidiou a composição do modo de produção capitalista, como sinaliza Fausto (2021).

Resgatando de Karl Marx (1989) a sua profunda apresentação da Lei Geral da Acumulação Capitalista que enreda o verdadeiro objetivo daquele que se propõe a comprar a “força de trabalho” mediante pagamento de “salário” em que o trabalhador se torna uma “mercadoria”. O trabalhador através da “mais-valia” impulsiona o aumento do seu capital. Nas palavras do autor:

“O objetivo do comprador é aumentar seu capital, produzir mercadorias que contêm mais trabalho do que ele paga e cuja venda realiza também a parte do valor obtida gratuitamente. Produzir mais valia é a lei absoluta desse modo de produção. A força de trabalho só é vendável quando conserva os meios de produção como capital, reproduz seu próprio valor como capital e proporciona como o trabalho não pago uma fonte de capital adicional.” (MARX, 1989, p. 719)

Iamamoto (1986) apresentou em relação ao capital e trabalho o surgimento da “questão social” e a definição do papel do Estado na sociedade capitalista. Mas não sem

antes discutir a configuração da formação do Brasil, que vai definir o perfil da classe trabalhadora e os compromissos do Serviço Social, expressos no projeto ético-político profissional³⁶.

“O Serviço Social se gesta e se desenvolve como profissão reconhecida na divisão social do trabalho, tendo por pano de fundo *o desenvolvimento capitalista industrial e a expansão urbana*, processos esses aqui apreendidos sob o ângulo das novas classes sociais emergentes – a constituição e expansão do proletariado e da burguesia industrial – e das modificações verificadas na composição dos grupos e frações de classes que compartilham o poder de Estado em conjunturas históricas específicas. [...]. A *questão social* não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. O Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho, através de legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a organização e prestação dos serviços sociais, como um novo tipo de enfrentamento da questão social. Assim, as condições de vida e trabalho dos trabalhadores já não podem ser desconsideradas inteiramente na formulação de políticas sociais, como garantia de bases de sustentação do poder de classe sobre o conjunto da sociedade. O Estado busca enfrentar também, através de medidas previstas nessas políticas e concretizadas na aplicação da legislação e na implementação dos serviços sociais, o processo da pauperização absoluta ou relativa do crescente contingente da classe trabalhadora urbana, engrossado com a expansão industrial, como elemento necessário à garantia dos níveis de produtividade do trabalho exigidos nesse estágio de expansão do capital.” (IAMAMOTO, 1986, p.77-78) (grifos da autora)

Isto somado ao que Iamamoto (2007) chama de “novo momento do desenvolvimento do capital” em que o Brasil enquanto país periférico inserido na “divisão internacional do trabalho”, segue impregnado das:

“[...] marcas históricas persistentes que presidiram sua formação e desenvolvimento, as quais se atualizam redimensionadas no presente. Essas novas condições históricas metamorfoseiam a *questão social* inerente ao processo de acumulação capitalista, adensando-a de novas determinações e relações sociais historicamente produzidas, e impõem o desafio de elucidar o seu significado social no presente.” (Iamamoto, 2007, p. 107) (grifos da autora)

E assim, relaciono a nossa formação às desigualdades sociais e pobreza tal como se dispõem na realidade brasileira atualmente, cenário que embasa a política de assistência social e suas demandas permanentes de atualização. A pobreza submetida ao trabalhador brasileiro, em consequência das escolhas e das entregas concretizadas por aqueles que no poder aderiram aos interesses mais perversos do capitalismo, precisa ser abordada na sua gênese e configuração atual, sendo aqui um tema relevante

³⁶ O Serviço Social aparecerá no capítulo sob o título “O Serviço Social e o debate da assistência social no Brasil” - e em outros pontos do texto que compõe esta tese.

dentro do processo de pesquisa, pela sua importância no interior da política de assistência social. Entendendo que a política de assistência social começou a ser desenhada com a CF (1988), e que diante de percalços principalmente, políticos e econômicos, foi necessário mais 10 anos após a aprovação da LOAS (1993), para que a sociedade efetivamente tivesse acesso ao que então se desenhava.

Incorporo de Marx (1989) o entendimento de que a pobreza se tornou necessária à concentração e acumulação do capital, enfim para a riqueza. Siqueira (2013) por sua vez resumiu em “unidade contraditória de opostos”,

“[...] a pobreza só pode ser explicada na sociedade capitalista em relação à contradição de classes e para compreender as formas de enfrentamento às expressões da chamada ‘questão social’ é necessário conhecer as determinações impostas historicamente pelas contradições próprias do modo de produção capitalista e as lutas de classes. Tais determinações constituem a realidade concreta na qual os sujeitos históricos se movem. A dimensão econômica-política das formas de enfrentamento do Estado/Sociedade Civil ocorre no contexto da acumulação capitalista, marcada atualmente pela hegemonia do capital financeiro.” (Siqueira, 2013, p. 163)

Sigo atribuindo destaque à “questão social” tal como o Serviço Social reconceituado a compreende, tendo como referência Iamamoto (1986), que embasou as reflexões subsequentes na profissão.

Santos (2012) concorda com a centralidade da “questão social” para o Serviço Social. A autora relaciona a expressão das desigualdades sociais provenientes do novo modo de produção capitalista destacando os fundamentos econômicos e históricos. A “questão social” é abordada enquanto conceito de caráter reflexivo, pois a sua concretude acontece mediante as “[...] suas expressões, determinadas pela desigualdade fundamental do modo de produção capitalista.” (Santos, 2012, p. 18) (grifos da autora).

É importante considerar que Josiane Soares Santos (2012) tece sua abordagem da “questão social” delimitando, enquanto sua expressão, o desemprego. Sua análise tem dois eixos: a particularidade do desenrolar do capitalismo que determinou a nossa formação social e a análise do comportamento do mercado de trabalho no Brasil. “Desses contornos, emergem a *flexibilidade estrutural do mercado de trabalho e a precariedade na estrutura de ocupações* como particularidades do desemprego e, portanto, da questão social, no caso brasileiro.” (Santos, 2012, p. 19) (grifos da autora).

Resgato o pensamento de Santos (2012) porque se tornou inconteste que elementos de análise econômicos, históricos, sociais e culturais da constituição da

sociedade brasileira têm relação com a configuração do trabalho na tríade emprego, desemprego e precarização das ocupações. E que, durante a pandemia da COVID-19 ficou evidente na “inocente” perplexidade de autoridades econômicas brasileiras quanto aos dados numéricos que aquele período “pandêmico” registrava: a prevalência da lógica do capital, diante dos gigantescos fatos mórbidos, cuja gênese é muito bem explorada por Ricardo Antunes em *Capitalismo pandêmico* (2022).

Retomando Santos (2012), em sua referência à “questão social”, esta que é:

“[...] impensável, portanto, sem os elementos da crítica da economia política marxiana, ela tem seu núcleo essencialmente fundado pela ‘lei geral da acumulação capitalista’. Isso significa dizer que a gênese da questão social é explicada pelo processo de acumulação ou reprodução ampliada do capital. Esse processo remete à incorporação permanente de inovações tecnológicas pelos capitalistas, tendo em vista o aumento da produtividade do trabalho social e a diminuição do tempo de trabalho socialmente necessário à produção de mercadorias. Essa tendência, por sua vez, produz um movimento simultâneo de aumento do capital constante e diminuição do capital variável, que corresponde à força de trabalho.” (Santos, 2012, p. 26)

Segundo Santos (2012) “[...] o desenvolvimento tecnológico se torna determinante do desemprego[...].” (Santos, 2012, p. 27), os trabalhadores são objeto de exploração na grandeza numérica de horas efetivamente trabalhadas, em que se faz diminuir as vagas. Com isso, a autora relaciona as categorias marxianas mais-valia e exército industrial de reserva para distinguir a desigualdade social e a pobreza, presente invariavelmente no capitalismo, da existente no sistema escravocrata^{37 38} e no sistema feudal. Assim, o capitalismo reduziu a “dependência e determinação de fatores naturais na produção de escassez”, (Santos, 2012, p. 29), não obstante, iniciou sua capacidade de aumentar exponencialmente a desigualdade social e a pobreza. Nas palavras da autora:

“[...] a pobreza existente antes do capitalismo era determinada socialmente pela divisão entre classes, mas se deriva, principalmente, ao baixo desenvolvimento das forças produtivas que deixavam, por exemplo, a produção agrícola inteiramente vulnerável às pragas que acometiam as plantações outras catástrofes naturais, produtoras de longos períodos de fome e epidemias [...]” (Santos, 2012, p. 29)

³⁷ “É que a sociedade grega repousava sobre a escravidão, tendo, por fundamento, a desigualdade dos homens e de suas forças de trabalho. Ao adquirir a ideia da igualdade humana a consistência de e uma convicção popular, é que se pode decifrar o segredo da expressão do valor, a igualdade e a equivalência de todos os trabalhos, por que são e enquanto são trabalho humano em geral.” (Marx, 1989, p. 68).

³⁸ “Os homens, frequentes vezes, fizeram de seu semelhante, na figura do escravo, a primitiva forma de seu semelhante, na figura do escravo, a primitiva forma de dinheiro, mas nunca utilizaram terras para esse fim.” (Marx, 1989, p. 99).

O que aconteceu durante a pandemia da COVID-19, extraída a propensão de contaminação do vírus e o adoecimento de indivíduos indistintamente, reflete o modo de produção capitalista e a composição do país. Sigo percorrendo os elementos relevantes, recorrendo aos autores Florestan Fernandes (2020); Boris Fausto (2021); Celso Furtado (2002); Caio Prado Júnior (1987); José Murilo de Carvalho (2018); Wanderley Guilherme dos Santos (1979) e Ricardo Antunes (2022) para pensar no passado como se compõe o capitalismo em terras brasileiras e o que define o seu processo de consolidação através das diversas dimensões, percurso analítico que permite entender os acontecimentos mais recentes do período pandêmico, porém sem me afastar da ideia de Santos (2012), que considera o “desemprego uma expressão da questão social”. Procuro pensar a importância da política de assistência social no Brasil confrontando com sua história, a qual é concebida através de uma “modernização conservadora”. (Netto, 1995).

2.2. Escravidão e colonialismo no Brasil

A utilização da força de trabalho mediante a submissão à escravidão de uma população sequestrada de seu continente de origem, a África, por mais de 300 anos sob o domínio colonial português no território brasileiro, sob as bases de um capitalismo de natureza comercial, certamente tem seus reflexos na atualidade.

Almeida (2021)³⁹ resgata o Iluminismo na concepção do processo que leva à formulação do colonialismo e do sistema escravocrata:

“O Iluminismo tornou-se o fundamento filosófico das grandes revoluções liberais que, a pretexto de instituir a liberdade e livrar mundo das trevas e preconceitos da religião, iria travar guerras contra as instituições absolutistas e o poder tradicional da nobreza. As revoluções inglesas, a americana e a francesa foram o ápice de um processo de reorganização do mundo, de uma longa e brutal transição das sociedades feudais para a sociedade capitalista em que a composição filosófica do homem universal, dos direitos universais e da razão universal mostrou-se fundamental para a vitória da *civilização*. Essa mesma civilização que, no século seguinte, seria levada para outros lugares do mundo, para os *primitivos*, para aqueles que ainda não conheciam os benefícios da liberdade, da igualdade, do Estado de direito e do mercado. E foi esse movimento de levar a civilização para onde ela não existia que redundou em um processo de destruição e morte de

³⁹ Considerar também Almeida, Silvio. Capitalismo e crise: o que o racismo tem a ver com isso? A história do racismo moderno se entrelaça com a história das crises estruturais do capitalismo. Blog da Boitempo. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/>. Acesso em: 27 dez./2023.

espoliação e aviltamento, feito em nome da *razão* e a que se denominou *colonialismo*.” (Almeida, 2021, p. 26) (grifos do autor).

O autor concebe que o Positivismo no século XIX compôs o que fundamenta o racismo, período atravessado pelo imperialismo e o neocolonialismo, momento em que efervesciam os temas diferenças biológicas e culturais e a distinção de raça para validar discriminação entre indivíduos, o que redundava em práticas que naturalizavam desigualdades e abriam caminho para segregação e genocídio daqueles que se acreditava pertencerem a grupos “minoritários”. (Almeida, 2021). O racismo “[...] *é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento* [...]” (Almeida, 2021, p. 32) (grifos do autor), distinguindo-se de “preconceito racial” e “discriminação racial”, e que dada a sua vinculação à estrutura social, Almeida (2021) sintetiza em “racismo estrutural”.

O “racismo estrutural” (Almeida, 2021) que para o autor implica o processo histórico, sem uma derivação mecânica dos sistemas econômico e político, que apresenta particularidades em formações sociais distintas. O autor complementa, que o processo histórico também se associa a ideia de que a “forma circunstancial e específica” e mais, a “conexão com as transformações sociais” vão caracterizar a “dinâmica estrutural do racismo” em diferentes países. No Brasil, o autor destaca, que junto à “aparência física de ascendência africana” mais o potencial de consumo e a circulação social, definem o “pertencimento de classe”: “[...] a possibilidade de ‘transitar’ em direção a uma estética relacionada à branquitude, e manter hábitos de consumo característicos da classe média, pode tornar alguém racialmente ‘branco’ [...]” (Almeida, 2021, p. 56). Eu acrescento, o que os fatos comprovam, aos pobres e moradores de favelas são destinadas as ações mais que questionáveis: o extermínio⁴⁰; os altos índices para baixa escolaridade, a falta de qualificação profissional, a informalidade no trabalho e o desemprego daqueles que são negros e pardos, além da criminalização sofrida pela polícia, que lhes imputa as causas da violência⁴¹ nos centros urbanos.

Os efeitos desse processo perverso de exploração de grupos oriundos de terras africanas e de genocídio dos povos originários, são impossíveis de se apagar da

⁴⁰ IPEA. Atlas da violência – 2024. Disponível em: [7868-atlas-violencia-2024-v11.pdf \(ipea.gov.br\)](https://ipea.gov.br/publicacoes/atlas-da-violencia-2024-v11) . Acesso em: 15 jul./2024.

⁴¹ Ibid.

memória de uma sociedade. A solução certamente surgirá ao adotar-se um posicionamento político de formulação de ações antirracistas e de composição de políticas públicas⁴² para incorporar a população que representa seus descendentes.⁴³ Recorrer ao passado para entender as preocupações que deveriam ocupar gestores, requer que eu dê uns passos atrás dialogando com alguns outros autores.

Fausto (2021) firma que:

“[...] o comércio internacional de escravos, trazidos da costa africana, era em si mesmo um negócio tentador, que acabou se transformando no grande negócio da colônia. [...] O tráfico representava, pois, *uma fonte potencial de acumulação de riqueza*, e não apenas um meio de prover de braços a grande lavoura de exportação.” (Fausto, 2021, p. 22) (grifos meus)

Fausto (2021) apresenta a década de 1570 como o início do incentivo da Coroa Portuguesa à introdução dos povos africanos enquanto povos a serem escravizados. E que houve a intervenção de Portugal para findar a morte e escravização de povos indígenas.⁴⁴

Da resistência dos povos africanos à escravização surgiram os quilombos, onde foram compostas as formas de organização social similares àquelas em que viviam na África. A imposição da condição de povos escravizados aos homens e mulheres provenientes da África em terras das quais não pertenciam originariamente, segundo Fausto (2021) impediram uma “rebeldia coletiva”, pois se encontravam fora de seu *habitat* originário de onde foram retirados à força para viver sob imposição em “território

⁴² É importante considerar o que Almeida (2021) afirma ao relacionar racismo e economia. Seguem dois trechos: “A enorme contradição de uma sociedade que pregava a universalidade de direitos, mas na qual negros e mulheres e imigrantes eram tratados como caso de polícia [...]” p. 205.

“A superação do racismo passa pela reflexão sobre as formas de sociabilidade que não se alimentem de uma lógica de conflitos, contradições e antagonismos sociais que no máximo podem ser mantidos sob controle, mas nunca resolvidos. Todavia, a busca por uma nova economia e por formas alternativas de organização é tarefa impossível sem que o racismo e outras formas de discriminação sejam compreendidas como parte essencial dos processos de exploração e de opressão de uma sociedade que se quer transformar.” (Almeida, 2021, p. 207-208).

⁴³ São importantes as contribuições ao debate de CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**; o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018. E mais, as reflexões propostas por Tom Bottomore (2021) que explorarei à frente.

⁴⁴ “Escravizavam-se índios em decorrência de ‘guerras justas’, isto é, guerras consideradas defensivas; como punição pela prática de antropofagia; por meio do resgate etc. O resgate consistia na compra de indígenas prisioneiros de outras tribos que estavam para ser devorados em ritual antropofágico. Só em 1758 a Coroa determinou a libertação definitiva dos indígenas. Mas, no essencial, a escravidão indígena fora abandonada muito antes, pelas dificuldades apontadas e pela existência de uma solução alternativa.” (Fausto, 2021, p. 23-24)

estranho”. A condição de povos escravizados os despojava de direitos; os povos escravizados eram concebidos enquanto “coisa”; uma mercadoria.

Fausto (2021) entende que o “Estado português”⁴⁵ por ocasião da colonização era um “Estado absolutista”, que tinha como essência o direito divino representado pelo rei. “Se a palavra decisiva cabia ao rei, tinha muito peso na decisão uma burocracia por ele escolhida, formando um corpo de governo.” (Fausto, 2021, p. 30). E é neste contexto que se compunha a vida na colônia, contudo permeada de contradições.

“A montagem da administração colonial desdobrou e enfraqueceu o poder da Coroa. Por certo, era na metrópole que se tomavam as decisões centrais. Mas os administradores do Brasil tinham uma esfera de atribuições, tinham de improvisar medidas diante de situações novas e ficavam muitas vezes se equilibrando entre as pressões imediatas dos colonizadores e as instruções emanadas da distante Lisboa.” (Fausto, 2021, p. 30)

Fausto (2021) destaca da sociedade colonial a presença da discriminação por religião e etnia/cor, simultânea a intervenções da Coroa regulamentando alguma proteção. A diferença do teor discriminatório se destinava aos negros, mesmo diante da presença numericamente superior destes na maior parte do território, devido à sua utilização como mão-de-obra nas áreas produtivas na condição de povos escravizados.

“A escravidão foi uma instituição nacional. Penetrou toda a sociedade, condicionando seu modo de agir e de pensar. O desejo de ser dono de escravos, o esforço para obtê-los ia da classe dominante ao modesto artesão das cidades. Houve senhores de engenho e proprietários de minas com centenas de escravos, pequenos lavradores com dois ou três, lares domésticos com apenas um escravo. *O preconceito contra o negro ultrapassou o fim da escravidão e chegou modificado a nossos dias.*” (Fausto, 2021, p. 33) (grifos meus)

A presença do “Estado” aconteceu nas regiões que representavam “o núcleo fundamental da economia de exportação”. Um exemplo de organização dessa presença ocorre com a descoberta de pedras preciosas, “[...] o Estado aumentou seus controles com o objetivo de organizar uma sociedade em rápido crescimento e de assegurar a percepção dos tributos sobre as novas riquezas.” (Fausto, 2021, p. 37)

Ainda no Brasil colônia as diferenças regionais e a ocupação do território para exploração vinculada à atividade lucrativa trouxeram a preponderância de ciclos exploratórios. Segundo Caio Prado Júnior (2011):

“A preocupação dominante das zonas novas já existia então: emigrava-se às vezes por nada, e com simples e vagas esperanças de outras perspectivas. Todo mundo imaginava sempre que havia um ponto qualquer em que se estaria melhor que no presente. Pensamento arraigado e universal que nada destruiu, nem experiências e fracassos sucessivos. [...]. Os deslocamentos correspondem

⁴⁵ Em Fausto (2021) quando menciona o “Estado” se refere ao “Estado português”.

aí a ensaios, tentativas, novas experiências, a procura incansável do melhor sistema de vida. No Brasil esse fato particularmente sensível pelo caráter que tomará a colonização, aproveitamento aleatório em cada um de seus momentos [...]. Cultiva-se a cana como se extrai o ouro, como mais tarde se plantará algodão ou café: simples oportunidade do momento, com vistas para um mercado exterior e longínquo, um comércio instável e precário sempre. [...].” (Prado Júnior, 2011, p. 75)

Assim,

“[...] a colonização não se orienta no sentido de constituir uma base econômica sólida e orgânica, isto é, a exploração racional e coerente dos recursos do território para a satisfação das necessidades materiais da população que nela habita. Daí a sua instabilidade, com seus reflexos no povoamento, determinando nele uma mobilidade superior ainda à normal dos países novos.” (ibid.)

Importante incluir na apreensão da particularidade brasileira a questão da seca. Caio Prado Júnior (1987) dispõe os problemas enfrentados ainda no Brasil colônia, diante da decisão primeira de conduzir - para o interior a atividade de agricultura nos séculos XVII e XVIII e depois, o movimento de a transferir, concentrando-a no litoral. A seca no sertão do Nordeste impedia os planos do cultivo da cana-de-açúcar para abastecer o comércio europeu, diante da “baixa pluviosidade” e da “grande irregularidade de precipitações”, uma característica daquele território, presente já naquela fase da nossa história, trazendo “secas prolongadas”.

“Um tal regime determinou condições fisiográficas particulares e muito desfavoráveis. Com a exceção de uns raríssimos rios, todos os cursos d’água desta vasta região que abrange mais 1.000.000 km², são intermitentes, e neles se alterna a ausência prolongada e total de água, com cursos torrenciais, de pequena duração, mas arrasadores na sua violência momentânea. A vegetação compõe-se de uma pobre cobertura de plantas hidrófilas em que predominam as cactáceas. Unicamente nos raros períodos de chuvas nelas se desenvolve uma vegetação mais aproveitável que logo depois das precipitações é crestada pela ardência do sol.” (Prado Júnior, 1987, p. 44)

Os problemas relacionados à alimentação da maior parte da população são listados pelo autor, presente em todo o período da colonização; tornando-se grave no século XVIII. A concentração da agricultura para exportação, retirava esforços para a cultura de subsistência e pecuária, situação somada às características do sertão Nordestino, que trazia muitos problemas ao abastecimento da alimentação dos que aqui residiam. Prado Júnior (1987) realça a desnutrição e a fome enquanto preocupação permanente, exceto para os que dispunham de recursos econômicos.

“É nesta região ingrata que se desenvolve a pecuária que abastecerá os núcleos povoados do litoral norte, do Maranhão até a Bahia. Pode-se avaliar como seria baixo seu nível econômico e índice de produtividade.

Basta dizer que neste milhão de quilômetros quadrados, praticamente todo ocupado, o número de cabeças de gado não alcançará talvez nunca 2 milhões, umas duas cabeças em média por quilômetro. Quanto à qualidade, ela também é ínfima: as reses, em média, não fornecerão mais de 120 kg de carne por animal; e carne de pouco valor. Apesar das condições desvantajosas — em parte graças a elas porque forçaram uma grande dispersão —, as fazendas de gado se multiplicaram rapidamente, estendendo-se, embora numa ocupação muito rala e cheia de vácuos, por grandes áreas. Seus centros de irradiação são a Bahia e Pernambuco. A partir do primeiro, elas se espalham sobretudo para norte e noroeste em direção do rio São Francisco, que já é alcançado em seu curso médio no correr do séc. XVII. De Pernambuco, o movimento também segue uma direção norte e noroeste, indo ocupar o interior dos atuais Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte. Um núcleo secundário que também deu origem a um certo movimento expansionista de fazendas de gado é o Maranhão: elas se localizam aí ao longo do rio Itapicuru. A rapidez com que se alastraram as fazendas no sertão nordestino se explica, de uma parte, pelo consumo crescente do litoral onde se desenvolvia ativamente a produção açucareira e o povoamento; doutra, pela pequena densidade econômica e baixa produtividade da indústria. Mas também pela facilidade com que se estabeleciam as fazendas: levantada uma casa, coberta em geral de palha — são as folhas de uma espécie de palmeira, a carnaubeira, muito abundante, que se empregam —, feitos uns toscos currais e introduzido o gado (algumas centenas de cabeças), estão ocupadas três léguas (área média das fazendas) e formado um estabelecimento. Dez ou doze homens constituem o pessoal necessário: recrutam-se entre índios e mestiços, bem como entre foragidos dos centros policiados do litoral: criminosos escapos da justiça, escravos em ruga, aventureiros de toda ordem que logo abundam numa região onde o deserto lhes dá liberdade e desafio.” (Prado Júnior, 1987, p. 44-45)

O resgate que realizo aqui da seca, enquanto mediação e base, na análise da relação constituinte do trabalho, cuja ausência e persistência, permite ou interrompe, respectivamente, aumentando as dificuldades que dela principiam, geradoras das desigualdades sociais ao longo da formação social, política e econômica do país. Capturo essa mediação para dar visibilidade a uma questão presente na atualidade e que Prado Júnior (1987) e o IPEA (2023), em contextos históricos distintos, apresentam sabiamente. Prado Júnior (1987) sinaliza o quanto a seca esteve presente no cotidiano das primeiras ocupações territoriais do Brasil colônia, assim como a subnutrição e a fome, que figuraram como ameaça à vida, que se perpetuou até os séculos XX e XXI. A ideia de transposição do rio São Francisco surgiu em 1817 pela primeira vez.

“No século XIX, uma ideia surge, com pouca repercussão inicialmente, de projeto para levar água a uma parte do semiárido particularmente suscetível ao drama humano decorrente das estiagens. Data de 1817 a primeira proposição conhecida de uma ideia que, quase duzentos anos depois, seria colocada em prática com o intuito de mitigar os efeitos nefastos das secas na região.” (IPEA, 2023, p. 18).

Os momentos de avanços e recuos do projeto aconteceram em meio à ausência do domínio técnico capaz de abarcar o tamanho e a sua complexidade. É em meio a esse processo de amadurecimento técnico, que a seca fez parte do cotidiano do sertão do Nordeste, que o IPEA (2023) registra a sua ocorrência no estudo desencadeado acerca do tema.⁴⁶

“[...] *século XVI*: 1553, 1559, 1583 e 1587; *século XVII*: 1603, 1606, 1614-1615, 1624, 1645, 1652 e 1692-1693; *século XVIII*: 1709-1711, 1720-1727, 1730, 1734-1737, 1744-1748, 1751, 1754, 1760, 1772, 1766-1767, 1771-1772, 1776-1780, 1782-1784 e 1790-1794; *século XIX*: 1803-1804, 1808-1810, 1816-1817, 1824-1825, 1827, 1830-1833, 1842, 1845-1847, 1877-1879, 1888-1889, 1891 e 1898; *século XX*: 1900, 1902-1904, 1907, 1909-1910, 1914-1915, 1917, 1919, 1921-1922, 1930, 1932-1937, 1941-1945, 1951-54, 1958-1959, 1961-1964, 1966, 1970, 1976, 1979-1983, 1986-1987, 1992-1993 e 1997-1999; e *século XXI*: 2001-2003, 2005, 2007-2008, 2010 e 2012-2017.” (IPEA, 2023, p. 19) (grifos meus).

Os problemas sociais e econômicos acumulados a partir da seca no sertão do Nordeste desde o Brasil colônia, demarcam com outros fatores de igual relevância, o que venho explorando. As desigualdades sociais e a pobreza diante do que me proponho a pesquisar: a iminência compositiva de um serviço dentro do SUAS que torne exequível a proteção social num momento de situação de emergência e de calamidade pública.

Prado Júnior (1987) põe em evidência a “modificação do equilíbrio demográfico e geoeconômico” na segunda metade do século XIX, quando o ciclo do café com resultados interessantes no Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo junto com a “decadência do Nordeste” (região extremamente populosa), reverte em “correntes demográficas fortes e constantes” para outras regiões do país, em busca de uma nova realidade para suas vidas, despovoando o interior, entre o Ceará e a Bahia, quando perdurava a seca entre 1877-1880, indo para o vale da Amazônia, o sul da Bahia e o estado de São Paulo.

Naquele período a imigração europeia entrava em curso, e o imigrante trazia consigo uma experiência estranha aos proprietários que demandavam mão-de-obra. Eram eles trabalhadores livres e conscientes de sua posição dentro das relações de trabalhos, e certamente com interesses distintos. Dentro da temática das relações de trabalho, as dificuldades virão da administração de uma mão-de-obra múltipla em suas origens (trabalhadores livres, imigrantes e os provenientes do antigo regime escravista)

⁴⁶ O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste (PISF) começou em 2007, tornando-se a maior obra de infraestrutura do país, para levar água as bacias de Jaguaribe (Ceará); Apodi e Piranhas-Açu (Rio Grande do Norte); Piranhas e Paraíba (Paraíba); e Ipojuca, Brígida e Moxotó (Pernambuco); atendendo 398 municípios até 2025. (IPEA, 2023).

gerando o confronto de interesses, diante da ausência de regulamentação de proteção de trabalhadores, somando à luta premente pela incorporação de uma pauta extensa de reivindicações. O Estado estava ocupado diante da necessidade de tornar a imigração atraente, em detrimento da mão-de-obra aqui existente, trabalhadores livres e povos não mais escravizados. Um acúmulo de trabalhadores que aqui chegaram primeiro, ficará sem lugar⁴⁷. Mas antes a Coroa Portuguesa teve que enfrentar outros problemas, um preâmbulo da perda de poder diante da instauração do Império. (Prado Júnior, 1987; Fausto, 2021).

A Coroa Portuguesa em terras brasileiras experimentou disputas territoriais e invasões com Espanha e Holanda, respectivamente, como descritas por Fausto (2021). Depois de ciclos e crises por esgotamento, a economia da colônia cuja finalidade era uma produção para exportação que gerasse “ganhos e acumulação de capitais” , ingressou no século XVIII, na crise do sistema colonial.

“O Antigo Regime, ou seja, o conjunto de monarquias absolutas imperantes na Europa desde o início do século XVI, ao qual estavam ligadas determinadas concepções e práticas, entrou em crise. A partir dos filósofos franceses e dos economistas ingleses, o pensamento ilustrativo e o liberalismo começaram a se implantar e a ganhar terreno.

Alguns fatos significativos balizaram as transformações do mundo ocidental. Em 1776, as colônias inglesas da América do Norte proclamaram sua independência. A partir de 1789, a Revolução Francesa pôs fim ao Antigo Regime na França, repercutindo em toda a Europa, inclusive pela força das armas. Ao mesmo tempo, ocorria na Inglaterra uma revolução silenciosa, sem data precisa, tão ou mais importante que as mencionadas – a Revolução Industrial. A utilização de novas fontes de energia, a invenção das máquinas introduzidas principalmente na indústria têxtil, o desenvolvimento agrícola, o controle do comércio internacional são fatores que transformariam a Inglaterra na maior potência mundial da época.” (Fausto, 2021, p. 58-59)

Independentemente da conjuntura mundial no século XVIII, a Coroa Portuguesa seguiu implementando “reformas” como estratégia de “adaptação aos novos tempos e salvar o colonialismo mercantilista”. Sem o sucesso esperado, ocorreram no Brasil vários movimentos de “revolta regional”. Nas palavras de Fausto (2021):

“Ao mesmo tempo que a Coroa lusa mantinha uma política de reforma do absolutismo, surgiram na colônia várias conspirações contra Portugal e tentativas de independência. Elas tinham a ver com as novas ideias e os fatos ocorridos na esfera internacional, mas refletiam também a realidade local. Podemos mesmo dizer que foram movimentos de revolta regional e não revoluções nacionais. Esse foi o traço comum de episódios diversos como a Inconfidência Mineira (1789), a Conjuração dos Alfaiates (1798) e a Revolução de 1817 em Pernambuco.” (Fausto, 2021, p. 62-63)

⁴⁷ Os trabalhadores livres desempregados receberão destaque ao longo da tese.

Segundo Fausto (2021), alguns setores da sociedade colonial passaram a se distanciar de ideias advindas da metrópole, responsabilizando-a pelos problemas que viviam. Não se identificou hegemonia na gênese de tais movimentos, segundo o autor. As inspirações para tais movimentos vinham da Revolução Francesa e da Revolução Americana. A Inconfidência Mineira teve sua importância entre outros eventos listados pelo autor, pela proposição de concessão de liberdade aos descendentes de povos escravizados nascidos no Brasil.

A vinda da família real para o Brasil e abertura dos portos (1808) significou reconhecer a superioridade econômica da Inglaterra e após o fim de restrições comerciais com a colônia. “A Inglaterra foi a principal beneficiária da medida. O Rio de Janeiro se tornou o porto de entrada dos produtos manufaturados ingleses, com destino não só ao Brasil como ao rio da Prata e à costa do Pacífico.” (Fausto, 2021, p. 67). O Rio de Janeiro teve a vida alterada pela concretização na cidade das decisões dentro do contexto das relações internacionais; pelos componentes culturais instalados e pelo aumento da população. A visita das mais variadas personalidades estrangeiras na cidade, deixou suas contribuições na arte e na arquitetura. (Ibid.)

O término do período colonial que dá início ao Brasil independente, tem como pano de fundo fatores internos e externos, os quais são explorados por Fausto (2021).

“Ao longo dos acontecimentos que resultaram na independência, definiram-se com alguma clareza as correntes conservadoras e radicais do ‘partido brasileiro’. No quadro dos anos imediatamente anteriores à independência, a corrente conservadora defendia a maior autonomia do Brasil com relação a Portugal, assumindo só em um segundo momento a ideia de independência. A forma de governo desejável segundo os conservadores era a monarquia constitucional, com representação limitada, como garantia da ordem e da estabilidade social. É mais difícil definir a corrente radical, pois nela se incluíam desde monarquistas, preocupados em assegurar maior representação popular e as liberdades – especialmente a de imprensa – até os chamados ‘extremados’ para quem a independência se associava à ideia de república, de voto popular e em alguns casos de reforma da sociedade.” (Fausto, 2021, p. 74)

Até aqui resgatei fatos da história do Brasil que se impõem no meu entendimento, na definição da composição de classe social no país e na demarcação das desigualdades sociais, a partir do Estado brasileiro. Este, que foi responsável pela incorporação de um perfil político e econômico, muitas das vezes se rendendo às pressões, cuja gênese eram os interesses internacionais. Fausto (2013) define o Brasil como país “criado pela expansão do capitalismo industrial” (Fausto, 2013, p. 8).

O Brasil após a independência, período em que vigora a Monarquia, mergulha em novos problemas - a dependência da Inglaterra; a demanda de composição de um

Estado unificado; as indecisões políticas geradas por disputas internas; as contradições entre os preceitos e a realidade e situação de grande parcela da população.

“Um contingente ponderável da população – os escravos – estava excluído dos dispositivos constitucionais. Deles não se cogita a não ser obliquamente, quando se fala dos libertos. Outro ponto a ser observado se refere à distância entre os princípios e a prática. A Constituição representava um avanço ao organizar os poderes, definir atribuições, garantir direitos individuais. O problema é que, sobretudo no campo dos direitos, sua aplicação seria muito relativa. Aos direitos se sobrepunha a realidade de um país onde mesmo a massa da população livre dependia dos grandes proprietários rurais, onde só um pequeno grupo tinha instrução e onde existia uma tradição autoritária.” (Fausto, 2021, p. 80)

As mulheres, escravizados e libertos não possuíam direitos políticos, os analfabetos votaram até 1882, em decorrência de não serem mencionados antes na Constituição.

O período da Regência iniciado em 1831, foi marcado por forte turbulência política. Estiveram presentes: a unificação territorial; o debate desencadeado em torno da centralização e descentralização do poder; a organização das províncias e a formação das Forças Armadas.

“Um ponto importante a ser ressaltado para a compreensão das dificuldades desse período é o de que as elites não tinham chegado a um consenso sobre qual seria o arranjo institucional mais conveniente. Não havia também clareza sobre o papel do Estado como organizador dos interesses gerais dominantes, tendo para isso de sacrificar, em certas circunstâncias, interesses específicos de um determinado setor social.” (Fausto, 2021, p. 86)

O Segundo Reinado se inicia em 1840 com as providências relacionadas às medidas de regresso, com a regulamentação de temáticas importantes e organização do poder centralizado com o objetivo de reforçar o *status* do imperador. Os “partidos imperiais” se definiam como o Conservador e o Liberal, com caráter indistinto entre ambos.

“[...] a política desse período, e não só dele, em boa medida não se fazia para se alcançarem grandes objetivos ideológicos. Chegar ao poder significava obter prestígio e benefícios para si próprio e sua gente. Nas eleições, não se esperava que o cumprisse bandeiras programáticas, mas promessas feitas a seus partidários. Conservadores e liberais utilizaram-se dos mesmos recursos para lograr vitórias eleitorais, concedendo favores aos amigos e empregando a violência com relação aos indecisos e aos adversários. A divisão entre liberais e conservadores tinha assim muito de uma disputa entre clientelas opostas em busca de vantagens ou das migalhas do poder.

Ao mesmo tempo, a política não se reduzia ao interesse pessoal, devendo a elite política do império lidar, em um plano mais amplo, como os grandes temas da organização do Estado, das liberdades públicas, da representação, da escravatura [...].” (Fausto, 2021, p. 98)

Carvalho (2018) retrata detalhadamente a organização da sociedade brasileira do século XIX, principalmente após 1822, quando aconteceu a largada dos direitos políticos em detrimento dos direitos civis⁴⁸, com destaque ao poder exercido pelos grandes proprietários rurais, quando a população era majoritariamente rural.

A dinâmica da época deflagrou movimentos paralelos que aconteceram sob a influência e a pressão de países da América do Norte e Europa, respectivamente, mencionadas por Carvalho (2018) e Fausto (2021).

“[...] em torno de 1870, principalmente em São Paulo, as transformações socioeconômicas haviam gerado uma classe baseada na produção cafeeira que assumiu com toda a consequência um dos aspectos principais da descentralização: a defesa da autonomia provincial. Ao mesmo tempo, entre grupos de base social diversa, como essa burguesia cafeeira e a classe média urbana, surgia uma convicção nova. Ela consistia na descrença de que reformas descentralizadoras ou de ampliação da representação política pudessem ocorrer nos quadros da monarquia. Nascia assim o movimento republicano.” (Fausto, 2021, p. 99)

A introdução no Brasil do cultivo do café, ainda no século XVIII, utilizava-se da grande propriedade, o que ocorreu diante do fácil acesso à terra e ao emprego de mão de obra na condição de escravidão. Os recursos, segundo Fausto (2021), eram possivelmente provenientes do acúmulo da expansão comercial. Na sequência, os lucros da cafeicultura e os valores da indenização transformaram-se a partir de 1850, com o fim do tráfico de africanos, em recursos direcionados à expansão do cultivo do café.

“O avanço da produção cafeeira e sua importância para o comércio exterior do Brasil podem ser medidos por um simples dado. No decênio 1821-1830, o café correspondia a 18% do valor das exportações brasileiras; no decênio 1881-1890, passará a corresponder a 61%.” (Fausto, 2021, p. 103)

A cultura cafeeira trouxe desenvolvimento socioeconômico para o centro-sul do país, com uma intervenção de impacto nos transportes, um aprimoramento dos portos, uma composição de uma estrutura de crédito, e mais o surgimento de empregos. Isso para citar algumas das ações daquele período.

“Em meados do século XIX, o império lograva uma base de apoio nos grandes comerciantes e proprietários rurais, entre os quais se incluíam, com destaque, os barões do café da província do Rio de Janeiro. A afirmação não deve ser entendida no sentido de que esses setores sociais se tenham apropriado do Estado. Entre o Estado e os grupos dominantes na sociedade existiam

⁴⁸ Direitos civis, direitos políticos e direitos sociais quando aparecem no texto, referem-se à forma como os autores em destaque o incorporam em suas análises ou a como a legislação os apreende para regulamentação de acessos da população. Nossa opção vem em direção ao reconhecimento e defesa de direitos humanos da população brasileira, adotando a opção contemporânea do Serviço Social de alinhar suas ações, dada à gravidade de violações impostas pelo liberalismo, que enquanto ideologia, é adensado por um longo debate e estudos que o fundamentam, considerando os ciclos de crise do capitalismo e suas formas de resistência dentre os quais o movimento neoliberal e o neoconservadorismo.

diferenças. Um indício disso se encontra no fato de que os presidentes de província eram em regra escolhidos fora dos quadros da elite provincial. Esse procedimento evitava a identificação pura e simples do nomeado com os interesses regionais. Desse modo, o governo central conservava maior independência em cada província para realizar sua política.” (Fausto, 2021, p. 103-104)

A cultura cafeeira sobreviveu à abolição da escravidão. Não obstante, o crescimento do tráfico de seres humanos da África para a escravidão, aconteceu em decorrência dessa atividade econômica. Havia um consenso naquela altura de que os negros ao galgarem a condição de “libertos” trariam consequências para toda a sociedade, que nas palavras de Fausto (2021), “[...] provocaria um colapso na sociedade.” (Ibid.). O contraponto estava nas pressões advindas da Inglaterra. E uma série de medidas foi gradativamente introduzida para pôr fim à escravidão.

“Após a tomada de medidas efetivas de combate ao tráfico, a escravidão estava destinada a acabar. [...]. Estancadas as importações, o número de cativos tendia a tornar-se insuficiente para prestar os variados serviços a que se destinavam. Além disso, o fim do tráfico constituía um divisor de águas, do ponto de vista político e ideológico. Se o Brasil tornava ilegal a importação de escravos, a manutenção do escravismo no país perdia legitimidade. [...]” (Fausto, 2021, p. 107)

O início da imigração europeia constituiu-se uma “solução alternativa” para o emprego de mão-de-obra na cultura cafeeira. “O preconceito”⁴⁹ (Fausto, 2021) seria a justificativa para não fazer migrar os negros africanos outrora escravizados à condição de trabalho livre que substituíam a escravização. Fernandes (2021) atribuindo destaque ao mito da “democracia social” (Fernandes, 2021, p. 282) elevou a importância de se entender o tema a partir da “dominação tradicionalista e patrimonialista” (Ibid.), reconhecendo que havia relações fundadas a partir da “autonomia da raça branca” e “heteronomia da raça negra” (Ibid.).⁵⁰ Retomando Fausto (2021):

“Apesar das variações de acordo com as diferentes regiões do país, a abolição da escravidão não eliminou o problema do negro. A opção pelo trabalhador imigrante nas áreas regionais mais dinâmicas da economia e as escassas oportunidades abertas ao ex-escravo em outras áreas resultaram em uma profunda desigualdade social da população negra. Fruto em parte do

⁴⁹ Justificativa que aparece na citação: (Fausto, 2021, p. 124).

⁵⁰ Nas palavras de Fernandes (2021): “[...] é evidente que o mito da ‘democracia racial’ assumiu importância específica como componente dinâmico das forças de inércia social, que atuavam no sentido de garantir a perpetuidade de esquemas de ordenação das relações sociais herdadas do passado. Teve, assim uma parte ativa na protelação das prerrogativas e privilégios sociais dos grupos dominantes, que exprimiam e mantinham a dinâmica social existente entre vários segmentos da sociedade. Desse ângulo, o mito em apreço aparece como um fator de retenção do desenvolvimento da ordem social competitiva e democrática. Em vez de ser um elemento de dinamização modernizadora das relações raciais, era uma fonte de estancamento e de estagnação, solapando ou destruindo tendências de caráter inovador e democratizador nessa esfera da convivência social humana.” (Ibid.).

preconceito, essa desigualdade acabou por reforçar o próprio preconceito contra o negro. Sobretudo nas regiões de forte imigração, ele foi considerado um ser inferior, útil quando subserviente ou perigoso por natureza, ao ser visto como vadio e propenso ao crime.” (Fausto, 2021, p. 124)

Fausto (2021) e Carvalho (2018) se ocuparam em relacionar a condição da população negra escrava e liberta na sociedade brasileira, que atravessava a organização social e econômica do país, colocando em destaque os problemas que acumulavam diante do *status* de cidadania que lhe foi concedido, expressando a desigualdade da sua incorporação. Ambos os autores não se furtam em exaltar a presença desta população no Brasil, permeada pelo preconceito e negação de direitos. A negação de direitos após a abolição da escravidão, segundo Fausto (2021), ficou evidente no percentual entre negros e mulatos que era de 62% da população, isso após a imigração europeia, expressando a desigualdade a que foram submetidos, de exclusão do direito ao trabalho e à renda, após 1888. E deste percentual da população negra 99% eram analfabetos, de acordo com Fausto: “Um abismo social separava, pois, a elite letrada da grande massa de analfabetos e gente com educação rudimentar.” (Fausto, 2021, p. 134).

2.3. Desigualdade social e suas determinações históricas

Florestan Fernandes no livro *A revolução burguesa no Brasil; ensaio de interpretação sociológica* (2020) traz elementos importantes na tentativa de explicar as desigualdades sociais, evidenciadas no contexto da pandemia da COVID-19 e tão presentes no cotidiano da população e dos atendimentos dos profissionais de Serviço Social. O autor é uma importante referência para reafirmar a perspectiva de totalidade que almejo neste trabalho enquanto pesquisadora.

Florestan Fernandes (2020) trouxe para a discussão conexões para entender-se que o “espírito capitalista” penetra a sociedade antes mesmo da composição da sociedade capitalista através da “[...] emergência e a difusão de atitudes, avaliações e comportamentos típicos [...]” (Fernandes, 2020, p. 35). Nesse estágio, o liberalismo atende aos interesses de enfrentamento com o conservadorismo que emperra as pretensões de ruptura com o neocolonialismo.

O autor entende que as bases de ruptura com o sistema colonial acontecem atreladas ao próprio processo de ampliação da lavoura, quando havia o interesse e se processava a organização do Estado nacional, diante das condições econômicas, sociais

e políticas que se encaminhavam nessa direção. A projeção dos “senhores rurais” para o “cenário econômico das cidades” e as relações políticas estabelecidas a partir disso, originaram “[...] o solapamento progressivo do tradicionalismo vinculado à dominação patrimonialista e começou a verdadeira degradação econômica, social e política do sistema colonial[...]” (Fernandes, 2020, p.40)

“O liberalismo não aparece no cenário histórico-social como conexão da preservação do passado. Ao contrário, ele constituía uma das forças que trabalhavam por seu sepultamento, já que a manutenção do *status quo ante* colidia com seu sistema de valores e com sua filosofia política. Onde o Estado nacional emergente se converte em fator da preservação da escravidão, do império da dominação senhorial e da transformação da Monarquia constitucional em cômoda transação das elites senhoriais, isto se dá acima, independentemente e contra as ‘ideias’ e os princípios liberais. [...]” (Fernandes, 2020, p. 59). (grifos do autor)

A resistência processada a partir de então desencadeara na incorporação do imigrante como importante aliado na composição do Estado moderno. Florestan Fernandes (2020) realça a importância do imigrante, na composição da sociedade moderna dada às condições suscitadas. O imigrante enquanto “agente original do trabalho livre”, superada a primeira fase em que se tentou impor uma “condição inicial de equivalente humano escravo”, transformou-se no grupo que revelava possuir algum acúmulo de quantias, levando-o a ocupar um lugar que atendia os requisitos e aspirações de erigir uma sociedade moderna, através de sua potencialidade ao consumo e mais, exerceu influência no “desenvolvimento interno do capitalismo comercial e financeiro”. (Fernandes, 2020, p. 147). Nas palavras do autor:

“[...] O imigrante introduziu no Brasil maneiras de ser, de pensar e de agir em que o ‘cálculo econômico’ e a ‘mentalidade racional como relação a fins’ acabaram alcançando pela primeira vez em nosso país, a consistência estrutural e funcional requerida pelo padrão capitalista de organização da personalidade, da economia e da sociedade. Isso é evidente em todas as comunidades que receberam colonização prolongada e intensa. Tais comunidades sofreram, quantitativa e qualitativamente, durante períodos mais ou menos longos, o que se poderia chamar de europeização de seu estilo de vida. Em consequência, o imigrante se converteu no centro de irradiação e de difusão de novas atitudes, de novos comportamentos e de novas aspirações sociais, alguns transplantados com sua herança sociocultural, outros forjados aqui, graças às adaptações econômicas indicadas ou a efeitos integrativos da aculturação [...]” (Fernandes, 2020, p. 148).

Florestan Fernandes (2020) coloca em pauta que o processo de modernizações é envolto de contradições, tendo emaranhado neocolonialismo e descolonização. Assim, quanto às circunstâncias sob as quais se dão tentativas de alguma aproximação entre trabalho dos povos escravizados e trabalho livre, revelam que as “vítimas do sistema de produção colonial” seriam os povos escravizados e o liberto:

“[...] superada a curta fase neocolonial e sob a plena crise que as imperativas medidas emancipacionistas acarretavam, os papéis econômicos centrais descolaram-se do trabalho escravo para o trabalho livre. Apesar de sua debilidade, este já se configura, a partir de meados do século XIX, como fulcro de organização do sistema econômico em expansão na cidade e em propagação desta para o campo. A presença do trabalho escravo e sua importância histórica para a viabilidade simultânea da produção agrária e da ordem estamental, porém, condicionam e determinam evoluções inexoráveis. O trabalho livre não nasce, aqui, sob o signo de um mercado que divide e opõe, mas, ao mesmo tempo, valoriza e classifica. Surge como expressão das convenções e das regularidades imperantes na sufocante ordem social escravocrata e senhorial brasileira. Em vez de fomentar a competição e o conflito, ele nasce fadado a articular-se, estrutural e dinamicamente, ao clima do mandonismo, do paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente, como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo. A ruptura, que se iria dar no último quartel do século XIX, foi antes ‘mecânica’ e ‘estática’ que societária, histórica e política, como pura decorrência das incompatibilidades existentes entre trabalho escravo e trabalho livre, mercado colonial e mercado capitalista, produção colonial e produção capitalista.” (Fernandes, 2020, p. 198).

É naquele contexto que emergem questões simultâneas decorrentes de uma ruptura que inaugura, segundo Fernandes (2020), um novo sistema econômico trazendo o que denominou de “padrão demográfico de composição e equilíbrio da população”, em que aceleradamente modifica os espaços onde acontece o crescimento econômico: surge e se expande um padrão demográfico que se origina de um novo sistema econômico baseado no trabalho livre.

“[...] O que a irrupção do mercado capitalista do trabalho não criara, por si mesma, iria suprir com as polarizações socioeconômicas dos vários segmentos da população em conjunto. Pode-se dizer que a ordem social escravocrata e senhorial perde, quase ao mesmo tempo, e de maneira que só não é súbita por causa da lentidão com que se constitui o ponto crítico da fase de desenlace, as bases materiais de sua existência demográfica e econômica. A fome geral de braços na lavoura e nos centros urbanos das áreas em crescimento econômico facilita a transição, retira dela qualquer significado catastrófico e orienta a recomposição dos quadros demográficos e econômicos da sociedade burguesa. O liberto situou-se melhor que o ex-escravo nesse processo global. Porém, com o desaparecimento do escravo ele também perde em importância, como escolha alternativa. O ex-agente do trabalho escravo sofre o impacto destrutivo da transição, já que tinha de enfrentar a competição dos imigrantes e do trabalhador ‘nacional’ livre ou semi-livre, o tratamento discriminativo dos empregadores e as autoavaliações que o predispunham a resistir à mercantilização do trabalho (como se ela fosse um prolongamento da condição do escravo, como ‘mercantilização da pessoa’ do trabalhador). Mas ele não estava sozinho nesses momentos críticos: *vários setores da população interna não compreendiam bem a natureza do trabalho livre e da mercantilização do trabalho, como se fosse difícil ou impossível separar o trabalho, como mercadoria, da pessoa do trabalhador.* Essa situação estrutural complicaria todo o processo histórico, tornando muito demorada a emergência de uma consciência operária e debilitando o uso legítimo da competição e do conflito em relações tipicamente contratuais (largamente representadas pelos brasileiros como se fossem relações tradicionais de lealdade ou como relações tipicamente patrimonialistas). Por sua vez, o senhor que se tornara patrão (e com frequência o típico patrão dos centros urbanos) reagia de modo simétrico ao escravo (o que, aliás, em vários casos, vinha de longe, pois tanto nas cidades quanto no campo não era

incomum a exploração simultânea do trabalho escravo e do trabalho livre). Para aqueles, também, o trabalhador vendia de algum modo a sua pessoa com o trabalho, criando vinculações e obrigações que ultrapassavam as relações de mercado (perpetuando-se o tradicionalismo e o patrimonialismo através da secularização da cultura).” (Fernandes, 2020, p. 199-200) (grifos meus).

A “moderna ordem social competitiva” traduz-se gradativamente no aparecimento de “reguladores externos” que dão o tom das novas relações permeadas pelo trabalho que demandavam posicionamentos de classes, diante de uma realidade que se principia diante de conflitos. Nas palavras de Fernandes (2020):

“[...] A diferença entre a antiga ordem social escravocrata e senhorial e a moderna ordem social competitiva é que, naquela, a apropriação não se defrontava com reguladores externos de real eficácia, enquanto nesta o mercado, os níveis de vida e de salário, a competição e o conflito (de início polarizados apenas pelo movimento sindical), a consciência operária e a solidariedade de classes (que emergem gradualmente), a participação política reivindicativa e inconformista dos setores pobres assalariados etc. aos poucos convertem a ‘integração nacional’ em um processo democrático e revolucionário que pelo menos destrói barreiras sociais e arcaicas e introduz niveladores sociais de classe’. [...]” (Fernandes, 2020, p. 201)

Entendo ser importante trazer as conexões que Fernandes (2020) proporciona para pensar a política de assistência social mais à frente, perpassando antes, porém, o debate acerca da cidadania e o processo histórico, social e econômico que gera as desigualdades sociais no país. Para o autor a riqueza e o poder político tornaram uma realidade os privilégios que definiram os “interesses e posições de classe”, que conduziram a composição de uma sociedade pelo “topo”, transformando “[...] vários requisitos da ordem social competitiva em privilégios fechados [...]” (ibid.). Assim, o “monopólio da riqueza e do poder” vão formar através da “[...] dominação oligárquica sob a República uma ‘democracia entre iguais’, ou seja, uma rígida ditadura de classe [...]” (ibid.). O autor ainda realça a “socialização negativa do trabalho escravo” nunca freada ao longo do seu curso pleno, e mais a “socialização negativa do trabalho livre” que passou a ser apreendido enquanto um “problema social”, com as ações do movimento sindical e das contestações no âmbito político, desencadeadas pela classe operária.

“[...] malgrado os vários movimentos reivindicativos e revolucionários da população pobre e da classe operária, não podia dar eficácia econômica, social, legal e política, quer ao contrário, quer à livre competição, quer ao conflito regulado ou legítimo. Guardadas as proporções, o trabalho livre se configura (como ocorreu com o trabalho escravo), do modo mais cínico e brutal, como puro instrumento de espoliação econômica e de acumulação tão intensiva quanto possível de capital. O elemento ou a dimensão humana do trabalho bem como a ‘paz social’ são figuras de retórica, de explícita mistificação burguesa, e quando precisam ir além disso, o mandonismo e o paternalismo tradicionalista cedem seu lugar à repressão policial e à dissuasão político-militar.” (Fernandes, 2020, p. 202)

Seria impossível pensar a desigualdade social no Brasil sem antes problematizar o tema da cidadania, tão presente nos debates de diversos intelectuais. E mais, incorporada na CF (1988), a cidadania, por conseguinte, aparece no desenho da política de assistência social.

A cidadania difere de qualquer ação que a fragmente em privilégio, elencando uns e não outros para uma vida plena de liberdade. Não obstante, ela surge da luta dos trabalhadores organizados enquanto classe contra as ameaças que trazem as contradições entre capital e trabalho, por melhores condições de vida, salário e liberdade mediante a qual pode exercer seus direitos de cidadania, em uma sociedade burguesa, nos limites da história acima recuperada. Processo este em que o homem almeja a sua emancipação, materializada em direitos de cidadão, reconhecidos por Marx (2010) enquanto direitos humanos. O Estado moderno exerce o papel de mediação entre a sociedade e os trabalhadores frente a sua pauta de lutas, no exercício da sua emancipação política. Marx (2010) proporciona que se entenda a cidadania na sociedade moderna, apresentando-a da seguinte forma:

“[...] Esses direitos humanos são em parte direitos *políticos*, direitos que são exercidos somente em comunhão com outros. O seu conteúdo é constituído pela *participação* na *comunidade*, mais precisamente na comunidade *política*, no sistema *estatal*. Eles são classificados sob a categoria da liberdade política, sob a categoria dos *direitos dos cidadãos*.” (Marx, 2010, p. 47)

Aqui me enveredo pelo tema apontando um pouco do debate que antecedeu o delineamento do SUAS. Introduzo uma assertiva de Iamamoto (1993) na *Apresentação* do livro de Menezes (1993):

“Uma armadilha fundamental identificada na literatura refere-se ao politicismo: a tendência a ‘enfeixar soluções na órbita da política’ autonomizada da economia. Não apenas considerada na sua autonomia relativa, mas rompendo os fios, por vezes indivisíveis, que articulam essas duas dimensões da vida social. A saída para a pobreza tende a ser vislumbrada exclusivamente através da construção de identidades coletivas, de novas formas de sociabilidade que deem sustentação a uma moderna concepção de cidadania, *mantida intocada a organização do mundo do trabalho*. Tal politicismo resvala, no caso em questão, em um receituário para a alteração das políticas sociais assistenciais encurralado no ‘reformismo institucional’ de ‘viés técnico-burocrático’, traduzido em propostas de ‘reforma administrativa’ como solução para as ações voltadas para o combate à pobreza. Estas passam a ser arquitetadas a partir de um melhor gasto das verbas públicas, de uma racionalização dos aparatos estatais na prestação dos serviços sociais. Em outros termos: se o Estado fosse melhor organizado e gerisse com maior eficácia o sistema de ‘proteção social’, as políticas sociais poderiam vir a realizar efetivamente o enfrentamento da pobreza. [...]. Esse viés burocrático-institucional da análise perpassa, inclusive, propostas de cunho progressista e social-democratas no confronto como o neoliberalismo conservador.” p. 11 (grifos da autora).

Menezes (1993), àquela altura assumiu o compromisso em desconstruir o equívoco “[...] de que direitos e cidadania estão ligados à expansão dos serviços assistenciais [...]”, pois o alcance da cidadania viria com a “cobertura das políticas sociais”. E mais, que a democracia seria atingida através do “revigoramento dos padrões de proteção social”. As explicações da autora incorporaram algumas das determinações universais, resgatadas da análise de Karl Marx, que esclarecem o desenrolar das bases da dominação da sociedade burguesa presentes na formação social, política e econômica brasileira. A proposta da autora, já trazia a ideia de que o Estado precisava ser pensado contemplando os elementos econômicos inerentes ao sistema capitalista, em como se desenrolava, imprescindivelmente, com os aspectos políticos e ideológicos, presentes na demarcação de qualquer país.

“[...] as relações sociais são mediatizadas por um intrínseco esquema institucional, o aparelho estatal estabelece uma complicada rede de inter-relações que modificam o movimento social, tanto no plano da produção quanto no plano das práticas políticas. O que se quer afirmar é que nem todos os dispositivos institucionais empregados neste processo obedecem a regras únicas. As determinações históricas que viabilizam a montagem no aparato estatal para o desempenho de sua função regulamentadora e hierarquizante, que caracteriza a sociedade de classes, se diferenciam em cada país e, em particular, entre aqueles que não seguiram os padrões postos pelas revoluções burguesas clássicas.” (Menezes, 1993, p. 26)

O que Menezes (1993) traz é a direção para a crítica da cidadania no que toca ao uso que o liberalismo faz para aprumar-se enquanto uma ideologia que imprime seus objetivos de caráter indelével. Concepções dessemelhantes que automaticamente rompem e excluem a possibilidade de qualquer identificação com tal ideologia, fazem com que o Serviço Social encontre o caminho que fundamenta na contemporaneidade, o projeto ético-político profissional da profissão. Penso em trazer Bottomore (2021) e Abreu (2008), para seguir nessa direção crítica à cidadania liberal.

Tom Bottomore (2021) em sua crítica à cidadania e à igualdade social, tal como defendeu Marshall (1967), se iniciou na expressão “narrativa dos fatos” para definir como o autor aborda o tema de forma a apresentar “[...] uma progressão quase automática e harmoniosa rumo as coisas melhores [...]” (Bottomore, 2021, p.106), sem fazer referência ao conflito entre classes sociais que perpassava as relações inerentes ao desenvolvimento capitalista. Marshall (1967) desconsidera também, o “[...] impacto das classes sociais na extensão da cidadania [...]”. (ibid.), enquanto atribui destaque às desigualdades de gênero e à diversidade étnica ou etnocultural, problemas que tampouco seriam considerados por uma abordagem de cunho liberal, servindo de

referência para discutir uma cidadania sob a óptica do capitalismo. E propõe, que se pense os direitos dos cidadãos enquanto “[...] direitos humanos de todos os indivíduos que são membros estabelecidos de uma comunidade [...]” (Ibid., p. 142)

“Marshall reconheceu a existência de um elemento de conflito, mas o expressou como um choque entre princípios opostos, não entre classes, e a sua discussão de classe se ocupa principalmente, como ele disse, do impacto da cidadania sobre a classe social, *não nos modos pelos quais o próprio desenvolvimento histórico das classes havia gerado novas concepções de cidadania e movimentos para expandir os direitos dos cidadãos.*” (Bottomore, 2021, p. 145) (grifos meus)

Igualmente, Abreu (2008) tece críticas às proposições analíticas para a cidadania de Marshall (1967), entendendo-as como identificação com a “[...] moralidade e a institucionalidade do Estado-nação”. (Abreu, 2008, p. 276)

Para Marshall a cidadania é um status outorgado a membros efetivos de uma comunidade. Na sequência, os detentores de status são iguais em conformidade aos direitos e obrigações concernentes ao *status*. Segundo o autor, não existe um princípio universal que define quais seriam esses direitos e obrigações. Nas sociedades em que a cidadania se encontra em processo de consolidação, tem-se a cidadania ideal, o que proporciona a mensuração do sucesso e então, os objetivos a serem alcançados. Na crítica de Abreu (2008) aparece o significado de *status* vinculado à sociedade capitalista, em que o termo é associado a “estilo de vida” que demarca a posição social que indivíduos ou grupos ocupam dentro da sociedade. O autor complementa a crítica a Marshall (1967) afirmando que “[...] os indivíduos são nivelados pelo *status*, ou seja, são jurídica, moral e simbolicamente reconhecidos como iguais a um só tempo pelo ‘consenso de opiniões’ e pelas instituições positivas.” (Abreu, 2008, p. 281) (grifos do autor). Seguindo com as palavras de Abreu que nos contempla com uma apresentação primorosa de suas percepções em relação à Marshall (1967):

“A cidadania, portanto, supõe e institui uma ‘espécie de igualdade humana básica’, que articula às desigualdades sociais e econômicas e se afirma sobre estas. Em outros termos, a cidadania se sobrepõe às desigualdades da ‘sociedade de mercado’, à divisão social e econômica da sociedade em classes. A tese de Marshall é a de que a cidadania representa esse ‘princípio de igualdade’ que, ao ser reconhecido e compartilhado como norma e procedimento regulador da sociedade, dilui a influência e a autoidentificação das classes. Nesse sentido, a cidadania não implicaria desconhecer a sociedade dividida em classes, mas permitir que, apesar da desigualdade, a vida social tenha um ‘sentido de comunidade’ reconhecido por todos, como um ‘*status* geral de igualdade’ [...]” (Abreu, 2008, p. 282)

Abreu (2008) entende que a “igualdade humana básica” numa relação com o controle da organização política das classes expressa o reconhecimento da cidadania

para intervir apenas nas desigualdades não-necessárias; uma sociedade que vive a desigualdade econômica e um nivelamento jurídico expressando a “cidadania moderna”, em que a pobreza não pode intervir nas condições necessárias ao ordenamento social preconizado. “Estabilização e legitimação que supõem o equacionamento das desigualdades sociais fundadas na divisão hierárquica do trabalho sob o ‘manto nivelador’ da ‘igualdade de *status*’ (legal, moral e simbólico) como ‘princípio’ da cidadania.” (Abreu, 2008, p. 283)

Prosseguindo no resgate do pensamento de Marshall, em relação à cidadania, destaco agora o que pensa acerca de classe social. O autor afirma que existe um “conflito entre princípios opostos” (Marshall, 1967, p. 76). A classe social é algo inerente ao desenvolvimento do sistema capitalista cujo desdobramento é gerar, simultaneamente, desigualdades, o que a difere dos objetivos da cidadania que visa a igualdade. São pontos sobre os quais se originam as críticas importantes de Abreu (2008):

“[...] a tese de Marshall é a de que, na evolução histórica o século XX, os novos direitos políticos niveladores e sociais reconstitutivos, regulados e providos pelo Estado em nome da nação, estavam reordenando o ‘consenso de opiniões’ e reconfigurando a cidadania em um meio de tornar a divisão social do trabalho e da propriedade legítima. A participação eleitoral associada à restituição de bens e serviços que a ‘eficiência continuada da máquina social’ já podia prover, por meio de uma redistribuição regulada do Estado, permitia a articulação de um consenso (de uma harmonia) capaz de identificar os indivíduos membros das classes subalternas com a justiça e a segurança providas pelas instituições do Estado e, como possibilidade objetiva, dissolver a autoconsciência de classe, individualizando as desigualdades sociais.” (Abreu, 2008, p. 286)

A ideia da “igualdade humana básica” (Abreu, 2008) surgiu posteriormente ao desenrolar de mais de três séculos de envergonhado mergulho do Brasil colônia e escravocrata, num processo de exploração das riquezas naturais, do solo e do trabalho dos povos originários e dos povos africanos sequestrados do continente africano. Anos que foram as bases para uma acumulação necessária até a instituição da burguesia internacional e fundação de uma sociedade capitalista. Uma encruzilhada de violações aos direitos humanos, antes de serem reconhecidas, universalmente, se sucedeu. Na sequência de fatos que perpassam a formação social, política e econômica brasileira, trago uma reflexão acerca da composição da desigualdade social no país, a partir do lugar que ocupa no ordenamento econômico mundial.

Embora Carvalho (2018) ao listar o que verdadeiramente perpassa a suposta cidadania se proponha a discutir o tema a partir da perspectiva da cidadania, traz contribuições relevantes para o debate ao listar o que verdadeiramente perpassa a suposta cidadania.

2.4. Mediações para pensar na perspectiva de “direitos humanos sociais” ⁵¹

A abolição da escravidão em 1888, é demarcada por Fernandes (2008) como o segundo dos ciclos revolucionários vivenciados no Brasil. O primeiro seria o que significou a “emancipação política e o do desenvolvimento de um Estado nacional”. Atribuo destaque aqui o processo que possibilita pensar a cidadania em território brasileiro.

Muito embora os negros libertos da escravidão tivessem direitos civis legalmente, de fato sua conquista, demonstra uma história longa e de difícil emancipação e igualdade racial. Os fatos que marcam a história do país a partir de 1500, estão envoltos em acontecimentos em que a conquista do recente território descoberto, se dá mediante à dominação da população indígena: os índios, hoje denominada pelos movimentos sociais de povos indígenas. Estes vivenciaram o extermínio, a guerra, a escravidão e as epidemias. O objeto da conquista era a produção e extração de produtos que se tornavam mercadorias a serem comercializadas. A produção primeiramente do açúcar, depois do tabaco e a extração do ouro exigia grandes capitais e muita mão-de-obra. A necessidade de grandes capitais deu origem às desigualdades entre os produtores e demais habitantes. A demanda de mão-de-obra resultou na escravidão dos africanos por mais de três séculos na então colônia portuguesa. A escravidão é tida como um episódio

⁵¹ “Direitos humanos sociais” expressão que cunhei a partir da leitura de Ruiz (2011; 2014), quando por exemplo afirma: “Uma concepção dialética para o debate e a atuação política na disputa pelo reconhecimento e efetivação de direitos humanos tem, assim, alguma característica que lhe são peculiares. Direitos não são algo dado por uma esfera sobrenatural, nem tão pouco são advindos da natureza ou de uma suposta igualdade inata entre todos os seres humanos. São resultado de lutas históricas, de conflitos de interesses, de ações dos movimentos sociais, do Estado e dos poderes públicos, das classes e de segmentos heterogêneos e internos a elas. Talvez por isso falar de direitos sociais e de direitos humanos como partes distintas de um determinado fenômeno se demostre equivocado.” (Ruiz, 2014, p. 244-245).

negativo e invertido de nossa história para o que se denominava de cidadania. Os povos escravizados não eram cidadãos, não tinham garantidos os direitos de integridade física e liberdade, enfim, não tinham garantidos os direitos civis. (Carvalho, 2018)

Enfim, a cidadania na colônia era praticamente inexistente, os direitos civis eram garantidos a poucos, sendo que as mulheres e os povos escravizados não tinham acesso à justiça. Os senhores não tinham a noção de igualdade de todos diante da lei, somente eles votavam e podiam ser votados. A justiça servia-lhes como instrumento de poder de cunho pessoal. A falta de acesso à educação básica impedia que se tivesse consciência quanto a direitos. Os direitos sociais não eram abordados já que a assistência social recebia atenção quase que exclusivamente da Igreja. (Carvalho, 2018)

A Constituição brasileira de 1824, que esteve vigente até a Proclamação da República, instituiu os três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Ela delimitou os direitos políticos, expressou os direitos de votar e ser votado; mulheres e povos escravizados não votavam, pois, eram entendidos como não cidadãos; os povos escravizados libertos votavam apenas na eleição primária; atribuiu limites considerando a renda (a delimitação da renda não excluiu nesse momento a classe empobrecida) e idade aos votantes e garantiu o direito aos analfabetos de votar. Em 1882, a Câmara dos Deputados definiu por lei o voto direto, rompendo com o primeiro turno das eleições, em que os votantes, passaram a ser eleitores; alterou os valores da renda para o direito ao voto estipulando uma quantia que afastava os mais pobres; proibiu o voto dos analfabetos e tornou o voto facultativo. A Proclamação da República e a Constituição Republicana de 1891 não alteraram muito as medidas anteriores, a única mudança fora o critério de renda para o exercício do direito do voto. Tais restrições ao direito de voto trouxe como desdobramentos a limitação do número de eleitores nas eleições, problema que começou a ser superado somente em 1945. (Carvalho, 2018)

A Primeira República (1889-1930)⁵² inovou a participação da população, agora podendo eleger os presidentes. A descentralização tinha como objetivo a aproximação do governo à população através das eleições de governos estaduais e municipais. Essa

⁵² Boris Fausto (2021) traz um detalhamento do desenrolar dos acontecimentos da Primeira República (1889-1930) referenciando os aspectos políticos e econômicos do período. O autor tece considerações à política imigratória instituída no mesmo período. Optei por dar ênfase a perspectiva dos direitos civis, políticos e sociais percorrendo a abordagem de Carvalho (2018) que perpassa a cidadania, e entendendo-a pelo reconhecimento da igualdade social. O processo de formação da classe operária no Brasil encontra-se em: FAUSTO, Boris. **Trabalho urbano e conflito social**. 4ª ed. São Paulo: Diefel, 1986.

aproximação com as elites locais e, a descentralização favoreceram a consolidação da formação de sólidas oligarquias estaduais ligadas a partidos únicos. Na Primeira República se estabeleceu o coronelismo; a figura do coronel da Guarda era o indivíduo mais poderoso do município.

“O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República. Nesse paraíso das oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não podiam desaparecer. Elas foram aperfeiçoadas. Nenhum coronel aceitava perder as eleições.” (Carvalho, 2018, p. 47)

Do período colonial o país herda três entraves ao desenvolvimento dos direitos civis: 1) a escravidão que por sua natureza não reconhece a condição humana dos povos escravizados; 2) a grande propriedade rural está fechada à ação da lei; 3) o Estado empenhado com o poder privado. São três impedimentos do exercício da cidadania civil e que apresentam característica contumaz – a abolição se alonga além do período colonial, os grandes proprietários atualizam suas práticas para impor poder e a privatização retomou a agenda política. (Carvalho, 2018)

No Brasil após a Abolição da Escravidão aos recém libertos não foram apresentadas escolas, terras ou empregos. A esse contingente da população será destinado um retorno às fazendas de origem ou vizinhas para acesso ao trabalho em condições precárias. Os que se dirigiram às cidades elevaram o grupo da população sem emprego fixo e igualmente precário. (Carvalho, 2018).

O IBGE (2000) disponibilizou dados que me permitiram trazer um “breve panorama sobre o processo de ocupação do território brasileiro” onde são destacados os grupos étnicos – *Brasil: 500 anos de povoamento*. Resgato alguns dados referentes à população escrava no Brasil com a finalidade de dimensionar as contribuições de análise disposta aqui a partir de Fausto (2021) e Carvalho (2018). Em 1864 esta população representava 1.715.000 pessoas; em 1874, 1.540.829; em 1884, 1.240.806 e em 1887, 723.419. Na nota inclui a evolução da população brasileira entre 1550-2000, numa compilação elaborada pelo IBGE (2000) incorporando vários autores^{53 54}.

⁵³ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Brasil: 500 anos de povoamento*. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento>. Acesso em: 14 jun./2023.

⁵⁴ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. *Brasil: 500 anos de povoamento. Evolução da população brasileira*. Disponível em <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>. Acesso em: 14 jun./2023.

A população negra ficou responsável pela própria superação dos problemas advindos do processo escravocrata e se viu em meio à falta de planejamento e de ações efetivas para a sua inclusão na sociedade brasileira, de forma a lhe garantir uma sobrevivência digna. (Carvalho, 2018). “A libertação dos escravos não trouxe consigo a igualdade efetiva. Essa igualdade era afirmada nas leis, mas negada na prática. Ainda hoje, apesar das leis, aos privilégios e arrogância de poucos correspondem o desfavorecimento e a humilhação de muitos.” (Carvalho, 2018, p. 58).

O coronelismo representou a aliança entre o grande proprietário rural e o coronel político que estavam acima da lei exercendo controle também sobre os trabalhadores locais. Outra linha de ação do coronelismo nos estados de São Paulo e Minas Gerais, por exemplo, configurou no domínio de relações políticas nos estados e no governo federal. O coronelismo impetrou limites ao exercício dos direitos políticos, que se inicia na negação de direitos civis; os seus empregados juntamente com as famílias não eram cidadãos sob essa ótica de controle.

“Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis. Nessas circunstâncias, não poderia haver cidadãos políticos. Mesmo que lhes fosse permitido votar, eles não teriam as condições necessárias para o exercício independente do direito político.” (Carvalho, 2018, p. 62)

Carvalho (2018) considera sob a óptica da cidadania, que o movimento operário impulsionou o acesso aos *direitos civis*. A luta do movimento operário se encaminhou na consolidação de direitos básicos, como organizar-se; manifestar-se; liberdade para escolher o trabalho; fazer greve e pela formulação de uma legislação trabalhista que agregasse horário de trabalho, descanso semanal; férias e *direitos sociais* (seguro de acidentes de trabalho e aposentadoria). As conquistas consolidadas naquele período vieram da aliança com o Estado, através da relação estabelecida com os “poderes públicos”.

Em 1891 foi regulamentado o trabalho de menores. Em 1926 aconteceu a aprovação do Código de Menores, sem representar resultados efetivos de legalidade. É em 1926, com a primeira reforma da Constituição que o governo federal pode legislar sobre o trabalho, sendo a única providência o Código de Menores até 1930. No decorrer

da Primeira República os conflitos entre patrões e empregados, a intervenção do governo acontecia através da polícia. (Carvalho, 2018)

A legislação social brasileira avança, mas de maneira tímida, a partir de 1919, quando o Brasil assina o Tratado de Versalhes e ingressa na Organização Internacional do Trabalho (OIT). O Conselho Nacional do Trabalho foi criado em 1923, sem que iniciasse suas atividades efetivamente. O direito às férias veio a ser regulamentado em 1926, sem entrar em prática na realidade. (Carvalho, 2018)

A criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários em 1923 constituiu-se na primeira lei de proteção social que se desdobra em resultados efetivos. Em 1926 criou-se o instituto de previdência para os funcionários da União. O sistema de caixas que se expandiu a partir daí se definiu como a gênese da legislação social nos anos posteriores. (Carvalho, 2018)

Recorrendo às palavras de Carvalho (2018) acerca das práticas advindas do coronelismo quanto à assistência social:

“No campo, a pequena assistência social que existia era exercida pelos coronéis. Assim como controlavam a justiça e a polícia, os grandes proprietários também constituíam o único recurso dos trabalhadores quando se tratava de comprar remédios, de chamar um médico, de ser levado a um hospital, de ser enterrado. A dominação exercida pelos coronéis incluía esses aspectos paternalistas que lhe davam alguma legitimidade. Por mais desigual que fosse a relação entre coronel e trabalhador, existia um mínimo de reciprocidade. Em troca do trabalho e da lealdade, o trabalhador recebia proteção contra a polícia e assistência em momentos de necessidade. Havia um entendimento implícito a respeito dessas obrigações mútuas. Esse lado das relações mascarava a exploração do trabalhador e ajuda a explicar a durabilidade do poder dos coronéis.” (Carvalho, 2018, p. 69).

Santos (1979) alerta para problemas que identifica diante da “utopia meritocrática” no século XIX. No “escopo da legislação” não estava presente a perspectiva da universalidade, ou seja, a efetivação de direitos a todos. A primazia da ideia de que os homens são desiguais entre si, foi reforçada diante da preponderância da meritocracia, evidente na forma como acontece a distribuição daquilo que é produzido no âmbito econômico e social, restrito o acesso às empresas e seus trabalhadores. Paralelamente, o Estado se manteve ausente na garantia de qualquer “ação pública” àqueles que estavam fora do mercado⁵⁵.

⁵⁵ 55 Karl Marx em *Sobre a questão judaica* (2010) pondera os direitos humanos da seguinte forma: “Esses direitos humanos são em parte direitos *políticos*, direitos que são exercidos somente em comunhão com outros. O seu conteúdo é constituído pela *participação* na *comunidade*, mais precisamente na comunidade

“[...] o suposto de uma desigualdade natural entre os homens e o juízo de valor de que tal desigualdade transparece no ‘mercado’ e não deve, sob pena de cometer-se injustiça equivalente, ser transtornada por intervenções do poder político, sob pressão de ‘fracassados’ ou, comparativamente, ‘incompetentes’ cidadãos. A sociedade resultante será, certamente, permeada por desigualdades, porém tratar-se-á de desigualdades naturais que não incumbe ao Estado remediar. [...]” (Santos, 1979, p. 15-16)

O período do Império foi marcado por um problema social diante da “organização escravista da produção”, que se arrastou ao longo do século XIX, sem uma solução que fosse além de uma ruptura com a utilização da mão-de-obra escrava. Simultaneamente, os “privilégios de proteção social” limitavam-se aos profissionais do Estado. A República faria avançar o “processo de proteção social” ampliando a cobertura diante de “incidentes” decorrentes do trabalho. Em 1903, teve início

“[...] a série de medidas governamentais que, ao mesmo tempo em que garantia o reconhecimento da existência de categorias sociais, para além da existência individual dos cidadãos, reafirma timidamente a concepção da partilha profissional da população, para efeito de direitos perante o Estado [...]” (Santos, 1979, p. 17)

Nesse cenário surge o “movimento sindical” cuja organização trouxe contribuições para a “regulação social” no país⁵⁶.

“Uma vez admitido o direito de categorias profissionais organizarem-se em sindicatos para a defesa do que considerassem seus interesses comuns e independentemente da tutela do Estado, fixaram-se, imediatamente, as metas pelas quais passou a lutar a população urbana industrial, a saber, regulamentação da jornada do trabalho, das condições de trabalho (acidente e higiene), do repouso do trabalho (descanso semanal e direito a férias) e da participação dos menores e mulheres no esforço de acumulação. Como se percebe, todo o esforço de regulamentação reivindicada pelas organizações sindicais operárias dirigia-se às condições em que se processava a acumulação com escasso, se algum, interesse por medidas historicamente consideradas como representativas do Estado de bem-estar, isto é, aquelas destinadas a garantir o fluxo de renda aos que, por variados motivos, já não participam mais do processo acumulativo (por exemplo, aposentadoria por tempo de serviço, idade ou invalidez, pensões devidas aos dependentes em caso da morte do membro da família responsável pela sobrevivência desta, etc.). (Santos, 1979, p. 19)

política, no *sistema estatal*. Eles são classificados sob a categoria da liberdade política, sob a categoria dos *direitos do cidadão*.” p. 47. O debate e as ações de defesa dos direitos humanos vem sendo protagonizado pelo Estado republicano, sob permanente pressão da sociedade civil, diante das ameaças a direitos sociais através da contrarreforma do Estado posteriores à promulgação da Constituição de 1988 e das ameaças fascistas, neoconservadoras, ultra neoliberais, desencadeadas a partir de 2016, que exploradas mais adiante.

⁵⁶ Fausto (2021) aborda as contribuições dos movimentos sociais para o mesmo período.

O ano de 1930 marca o início de mudanças sociais e políticas. As mais relevantes foram a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a posição de destaque atribuída à legislação trabalhista e previdenciária até 1943, quando se institui a Consolidação das Leis do Trabalho. (Carvalho, 2018)

Santos (1979) salienta que compreender a política econômica e social nos anos de 1930, é preliminar o entendimento de que se avança do espectro da acumulação para o da equidade, onde o conceito de *cidadania* torna-se central, na medida que surge subentendido na esfera do governo de então. O autor propõe uma síntese na expressão “cidadania regulada”:

“Por *cidadania regulada* entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas* e *definidas* em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecimento por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece.” (Santos, 1979, p. 68)

Entre 1930 e 1937, ocorreu no Brasil uma mobilização política que cresceu em dimensão territorial, chegando a vários estados e agregando diversos grupos sociais – operários, classe média, militares, oligarquias, industriais. Sua organização ascendeu em qualidade, pois o número de sindicatos e associações de classe cresceu. Os movimentos políticos de massa constituíram um ganho positivo naquele momento. Nesse período são as dissidências oligárquicas e jovens militares (tenentes) que estavam em disputa. Os tenentes e aliados organizados galgaram uma posição de destaque, pois a mobilização alcançada e suas propostas levavam ao ganho de força política para exercer penetração no governo e atingir os objetivos almejados. (Carvalho: 2018). No plano econômico ocorre a inauguração da indústria básica, com destaque para a siderurgia e, um programa de nacionalização de minas, meios de transporte e de comunicação, além da navegação de cabotagem. (Fausto, 2021)

“Os reformistas pediam a redução do poder das oligarquias por meio da centralização política e da representação classista no Congresso; pediam o controle sobre as políticas militares dos estados, o fortalecimento das forças armadas e da defesa nacional; pediam uma legislação sindical e social, uma política de industrialização e de reforma agrária.” (Carvalho, 2018, p. 102-103).

Os tenentistas tiveram posição de destaque no governo Vargas entre 1930 e 1933. A função dos tenentistas para o governo passava por enfrentar as oligarquias estaduais no Nordeste e em São Paulo. Com isso, o movimento tenentista inicia um processo de atender as demandas populares. Tais ações desencadearam manifestações contrárias de grupos dominantes à época. Em São Paulo, as consequências levaram a uma guerra civil. (Fausto, 2021)

O Estado Novo, constituído após o golpe de 1937, no exercício do seu autoritarismo, quis organizar patrões e trabalhadores numa estratégia que focava no corporativismo. A filiação sindical era obrigatória para patrões e trabalhadores sob a supervisão do governo. Nas palavras de José Murilo de Carvalho: “Era um regime mais próximo do salazarismo português, que misturava repressão com paternalismo, sem buscar interferir exageradamente na vida privada das pessoas [...]” (Carvalho, 2018, p. 113).

Entre 1930 e 1945, tivemos a introdução da legislação social. Essa introdução foi marcada pela quase inexistência de participação política e poucos direitos civis. Segundo Carvalho (2018, p. 114), “[...] a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma *cidadania ativa*. (grifos meus).

No governo Vargas os mecanismos de regulamentação do trabalho tiveram a função de desmobilização das lutas que expressavam as reivindicações justas da classe trabalhadora. Quando o Estado deveria cumprir o seu papel de partilhar a riqueza produzida através da consolidação da proteção social para todos garantindo a universalização da cidadania, ele se limitou a efetivar direitos àqueles que possuíam uma ocupação formal⁵⁷, escamoteando o verdadeiro interesse de compor uma ruptura no interior do movimento sindical, um importante instrumento de organização da classe trabalhadora. Fausto (2021) esclarece que o governo naquele momento rege uma ação destrutiva em relação à mobilização dos trabalhadores.

“Um dos aspectos mais coerentes do governo Vargas foi a política trabalhista. Entre 1930 e 1945 ela passou por várias fases, mas desde logo se apresentou

⁵⁷ “A associação entre *cidadania* e *ocupação* proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregados instáveis, mas, igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas.” (Santos, 1979, p. 68)

como inovadora com relação ao período anterior. Teve por objetivos principais reprimir os esforços organizatórios da classe trabalhadora urbana fora do controle de Estado e atraí-la para o apoio difuso ao governo. [...].

O enquadramento dos sindicatos foi estabelecido por um decreto de março de 1931. Ele dispunha sobre a sindicalização das classes operárias e patronais, mas eram as primeiras o foco de interesse. O sindicato foi definido como órgão consultivo e de colaboração com o poder público. Adotou-se o princípio da unidade sindical, ou seja, do reconhecimento pelo Estado de um único sindicato por categoria profissional. A sindicalização não seria obrigatória. O governo se atribuiu um papel de controle da vida sindical, determinando que funcionários do ministério assistiriam às assembleias dos sindicatos. A legalidade de um sindicato dependia do reconhecimento ministerial e este poderia ser cassado quando se verificasse o não cumprimento de uma série de normas [...].” (Fausto, 2021, p. 187)

O presidente eleito em 1945, Eurico Gaspar Dutra, contou com o apoio de Getúlio Vargas. A sua vitória aconteceu de forma simultânea nos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, e uma votação expressiva no Nordeste, onde o candidato não saiu vitorioso. Empossado, Dutra convocou a Constituinte e em 1946 o país passou a ter uma nova Constituição que trouxe novas concepção e práticas: regime liberal-democrático; república federativa se configurando num sistema de governo presidencialista; voto direto e secreto para eleição de presidente que passa a ter um mandato de 5 (cinco) anos; analfabetos conquistaram o direito e voto obrigatório para os maiores de 18 (dezoito) anos para mulheres e homens, para citar algumas das conquistas. (Fausto, 2021)

As restrições atingiam a família diante do tema do divórcio assegurada pelo trabalho da Igreja Católica e dos conservadores impedindo a sua instituição. A família e o casamento saíram fortalecidos com a impossibilidade de sua ruptura. (Fausto, 2021).

A presença do modo de pensar das forças de direita quanto à organização do país esbarrava na trajetória deixada por Vargas em prol da população. Carvalho (2018) traz mais um componente dos fatos da época para se entender aquele momento do país:

“[...] Desde 1945, liberais e conservadores vinham tentando eliminar da política nacional Vargas e sua herança. O liberalismo brasileiro não conseguiu assimilar a entrada do povo na política. O máximo que podia aceitar era a competitividade entre setores oligárquicos. O povo, representado na época pela prática populista e sindicalista, era considerado pura massa de manobra de políticos corruptos e demagogos e de comunistas liberticidas. O povo perturbava o funcionamento da democracia dos liberais. Para eles, o governo do país não podia sair do controle de suas elites esclarecidas.” (Carvalho, 2018, p. 155)

Entendo que nesse período sobressaltou uma forma peculiar de apartar a sociedade brasileira para que prevalecesse a condução dos interesses exclusivamente de uma elite inconformada, que planejava usurpar o Estado em seu exclusivo benefício.

A história do país aponta que em vários momentos os interesses dos liberais e seus defensores se mantêm permanentemente a postos para impedir que a população acesse a direitos; os pactos e manobras políticas são articuladas sem se olhar a heterogeneidade dos estratos da classe trabalhadora e o contrassenso de decisões que em nada se aproximam de ações reparadoras, das gigantescas desigualdades sociais que distanciam pobres de ricos. Estou me referindo a ações que não têm o cunho de desarticulação dos movimentos de organização dos trabalhadores através dos sindicatos e dos partidos políticos.

O saldo positivo do governo Dutra se deu no campo da economia, com os efeitos deletérios nas importações que resultaram no quase esgotamento das divisas; a indústria começou a despontar. (Fausto, 2021)

Fausto (2021) ressalta os desdobramentos do retorno de Getúlio Vargas ao poder em 1951, este que em um contexto democrático repete a prática autoritária de outrora em meio a forças sociais e políticas. Sua opção foi compor um governo conservador. No interior das Forças Armadas uma cisão ideológica entre nacionalistas e seus opositores, os “entreguistas” que envolvia os assuntos relacionados à política econômica interna do país e às relações internacionais. E em meio a um turbilhão de ideias e defesas, em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) foi instituído.

“Os nacionalistas defendiam o desenvolvimento baseado na industrialização, enfatizando a necessidade de criar um sistema econômico autônomo, independente do sistema capitalista internacional. Isso significava dar ao Estado um papel importante como regulador da economia e como investidor em áreas estratégicas – petróleo, siderurgia, transportes, comunicações. Sem recusar o capital estrangeiro, os nacionalistas o encaravam com muitas restrições, seja por razões econômicas, seja porque acreditavam que o investimento de capital estrangeiro em áreas estratégicas poria em risco a soberania nacional.

Os adversários dos nacionalistas defendiam uma menor intervenção do Estado na economia, não davam tanta prioridade à industrialização e sustentavam que o progresso do país dependia de uma abertura controlada ao capital estrangeiro. Sustentavam ainda uma postura de rígido combate à inflação, por meio do controle da emissão de moeda e dos gastos do governo.

No quadro das relações internacionais, os nacionalistas eram favoráveis a uma posição de distanciamento ou mesmo de oposição relativamente aos Estados Unidos. Seus adversários defendiam a necessidade de o Brasil se alinhar irrestritamente com os norte-americanos no combate mundial ao comunismo [...]” (Fausto, 2021, p. 225)

Entre ações impopulares para conter a inflação e a acolhida das reivindicações da classe trabalhadora, Getúlio Vargas teve que administrar as insatisfações do setor cafeeiro, das Forças Armadas, dos Estados Unidos, dos partidos políticos e dos inimigos políticos. Suas ações que direta ou indiretamente concediam direitos aos trabalhadores

e sindicatos, renderam ao governo crises e mudanças de rumo. Outro agravante é que o governo defendia o fortalecimento econômico do Brasil, mediante estratégias como o “confisco cambial” para realocar receitas em outros setores da economia, a exemplo da preferencial atenção dada à indústria.

Neste período do governo de Getúlio Vargas foram formulados dois planos, o Plano Aranha e o Plano Lafer (Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional). O Plano Aranha focava o controle da expansão do crédito e o câmbio no âmbito das exportações. O Plano Lafer diante do deslocamento de financiamento vindo dos Estados Unidos do âmbito estatal para priorizar investimentos privados, enfrentou dificuldades no seu desenvolvimento. “As possibilidades de o Brasil obter créditos públicos para obras de infraestrutura e para cobrir os déficits do balanço de pagamentos encolheram sensivelmente.” (Fausto, 2021, p. 227). Contudo, o governo subsequente, incorporaria vários projetos desse plano no Programa de Metas⁵⁸.

Superadas as instabilidades de poder e da democracia após o suicídio de Getúlio Vargas, com eleição e posse de Juscelino Kubitschek, o país entra num período de “estabilidade política”. Período marcado por “altos índices de desenvolvimento econômico” em decorrência da construção de Brasília que viria a se tornar a capital do país, onde o slogan adotado pelo governo era ilustrativo: “cinquenta anos em cinco”. (Fausto, 2021).

Quanto às Forças Armadas nesse período, o apoio ao regime democrático vem acompanhado de limitações quanto ao que seria aceitável, e impunha como exigência a manutenção da ordem e absoluta rejeição ao comunismo. Assim, Juscelino Kubitschek optou pelo lema “desenvolvimento e ordem” para compatibilidade com os anseios das Forças Armadas.

O apoio político veio do Partido Social Democrático (PSD) e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB):

“Para que a aliança dos dois partidos funcionasse, era necessário que tanto um quanto outro não radicalizassem suas características. Era preciso, de um lado, que o PSD não tornasse tão conservador a ponto de se chocar com a burocracia sindical e as reivindicações operárias; era preciso de outro lado, que o PTB não fosse muito longe nessas reivindicações, no avanço sobre os postos mais disputados do Estado, e não convertesse o nacionalismo em bandeira de agitação social.” (Fausto, 2021, p. 235)

⁵⁸ IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991, é uma importante referência para discussão do planejamento ao apresentar a trajetória na incorporação de tal instrumento na gestão pública a nível nacional.

Uma cessão de interesses que impôs muitos sacrifícios à classe trabalhadora naquela altura, sem que o desenvolvimento viesse acompanhado de universalização de direitos civis, políticos e sociais e sem que a proteção social tivesse o caráter de “cidadania regulada” (Santos, 1979).

A política econômica esteve expressa no Plano de Metas que em seus objetivos desenhou as ações para as áreas de energia, transportes, alimentação, indústria de base, educação e a construção de Brasília. E foram criados órgãos da administração pública: o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap). Nas palavras de Fausto (2021):

“Os resultados do Programa de Metas foram impressionantes, sobretudo no setor industrial. Entre 1955 e 1961, o valor da produção industrial, descontada a inflação, cresceu em 80%, com altas porcentagens nas indústrias do aço (100%), mecânicas (125%), de energia elétrica e comunicações (380%) e de material de transporte (600%). De 1957 a 1961, o PIB cresceu a uma taxa anual de 7%, correspondendo a uma taxa *per capita* de quase 4%. Se considerarmos toda a década de 1950, o crescimento do PIB brasileiro *per capita* foi aproximadamente três vezes maior do que o do resto da América Latina.” (Fausto, 2021, p. 236)

No governo Juscelino Kubitschek a indústria automobilística assumiu um importante destaque em decorrência da instalação no país de montadoras e fábricas de autopeças. O incentivo do governo para produção de automóveis e caminhões com a participação de capital privado, inclusive estrangeiro, impulsionou a concentração de várias fábricas em São Paulo. Houve uma introdução expressiva de mão-de-obra nesta atividade produtiva. Em 1960, as empresas Willys Overland, Ford, Volkswagen e General Motors produziram aproximadamente 78% dos 113.000 veículos fabricados no país, atendendo plenamente a demanda do país naquele momento. O fim do governo não pôs fim à expansão da produção de veículos ao longo daquela década. E em 1968, Volkswagen, Ford e General Motors fabricaram 90% do total de veículos no país. (Fausto, 2021).

Observa-se um contrassenso, segundo avaliações mais recentes, acerca daquele período. O país recuava em relação à prioridade de expansão das ferrovias em prol da expansão das rodovias, necessárias para a circulação dos veículos. Na sequência acumulou ao longo dos anos, problemas com a conservação dessas vias e o uso dos derivados do petróleo. Numa análise publicada na Folha de São Paulo sob autoria de Pablo Acosta – economista líder de Desenvolvimento Humano para o Brasil do Banco

Mundial – o autor tece considerações importantes acerca daquele período e traz informações relevantes da atualidade, diante do tema, as quais trago aqui parcialmente:

“A agenda de industrialização brasileira começou nos anos 50, na administração do Presidente Juscelino Kubitschek, que estabeleceu a meta de ‘50 anos em 5’ e iniciou um período de ganhos expressivos no acesso à infraestrutura básica. Nos anos 1960 e 1970, o Brasil era uma das economias que mais cresciam no mundo.

Infelizmente, o desenvolvimento relativamente estável –apesar de desigual – da infraestrutura no país apresentou uma drástica desaceleração devido à crise da dívida externa nos anos 80, quando investimentos em capacidade produtiva e, principalmente, em infraestrutura diminuíram.

A insuficiência crônica de investimentos também gerou um atraso na manutenção, resultando em uma infraestrutura de baixa qualidade e altamente vulnerável, atualmente responsável por limitar a inclusão, a produtividade e ameaçar o crescimento econômico de longo prazo do país. Acontecimentos recentes como a pandemia de Covid-19, bem como os efeitos contínuos da mudança climática, destacaram a importância da infraestrutura para a economia brasileira. [...]” (Acosta, 2022)⁵⁹

O movimento dos trabalhadores no governo Juscelino Kubitschek utilizou como estratégia a criação de organismos paralelos à estrutura oficial, especificamente, porque vivenciara impedimentos de articulação no período. Um desses organismos, o Pacto de Unidade e Ação (PUA) antecedeu o Comando-Geral dos Trabalhadores (CGT). A prática de politização dos sindicatos consistiu em uma das tarefas dos dirigentes sindicais que, simultaneamente, criavam essas organizações paralelas. “Isso significava que eles deveriam apoiar a corrente nacionalista e as propostas de reforma sociais – as chamadas reformas de base - entre as quais se incluiria a reforma agrária.” (Fausto, 2021, p. 238)

O governo de Juscelino Kubitschek acumulou problemas que atravessaram o comércio exterior e as finanças do governo. A grande preocupação era com os gastos governamentais, focando a sustentação do programa de industrialização e a edificação de Brasília. O déficit do orçamento federal, devido à queda dos termos de intercâmbio com o exterior e à inflação, demandava providências. As medidas de estabilização da economia tinham uma relação de interdependência com o Fundo Monetário Internacional (FMI), na medida em que precisavam da sua conformidade. Um processo de indecisão instaurado no governo, levou à ruptura com o FMI. Alguns dos desdobramentos vieram a seguir, nas palavras de Fausto (2021):

⁵⁹ ACOSTA, Pablo. Falta de investimento em infraestrutura compromete produtividade e competitividade do Brasil; país precisaria dobrar os níveis de investimento em infraestrutura até 2030 para atingir objetivos de desenvolvimento sustentável. **Jornal Folha de São Paulo**, 12dez./2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/pablo-acosta/2022/12/falta-de-investimento-em-infraestrutura-compromete-produtividade-e-competitividade-do-brasil.shtml>. Acesso em: 8 jun./2023.

“[...] Em agosto de 1959, Lucas Lopes e Roberto Campos deixaram seus postos. A ruptura provocou uma onda de apoio a Juscelino. O PTB aplaudiu a decisão, como era de se esperar. Os comunistas estiveram presentes em uma manifestação a favor do presidente realizada nos jardins do Palácio do Catete. Entre os manifestantes estava Luís Carlos Prestes, que desde 1958 saíra da clandestinidade. Pouco a pouco, o PCB encontrava canais de expressão, apesar de continuar formalmente na ilegalidade. Mas os apoios não vieram apenas do PTB e da esquerda. O rompimento recebeu apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e da cúpula militar.” (Fausto, 2021, p. 240)

Da posse e à renúncia de Jânio Quadros antes de completar 7 (sete) meses no governo, e mais o que a história demonstra, a posse de João Goulart demarcará um período de crescimento dos movimentos sociais e aparecimento de novos atores.

“Os setores esquecidos do campo – verdadeiros órfãos da política populista – começaram a se mobilizar. O pano de fundo dessa mobilização encontra-se nas grandes mudanças estruturais ocorridas no Brasil entre 1950 e 1964, caracterizadas pelo crescimento urbano e uma rápida industrialização.” (Fausto, 2021, p. 244)

As alterações no cenário diziam respeito ao mercado de produtos agrícolas e da pecuária, ambos setores cresceram no período. Isto desencadeou “[...] alterações nas formas de posse da terra e de sua utilização. A terra passou a ser mais rentável do que no passado e os proprietários trataram de expulsar antigos posseiros ou agravaram suas condições de trabalho. [...]” (Ibid.)

Fausto (2021) apresenta um panorama da mobilização social nos anos de 1960, mencionando as Ligas Camponesas; a UNE (União Nacional dos Estudantes); a Juventude Universitária Católica (JUC) e a Ação Popular, entremeando a avaliação, a repulsão e a participação da Igreja Católica nesse período da nossa história.

Pinheiro (2010) destaca neste período a relevância da mobilização sob autoria da Juventude Universitária Católica (JUC), que anexo aqui:

“A JUC, que começa suas atividades voltadas para a formação doutrinária do estudante universitário, surpreenderá, alguns anos depois, com uma visão que inclui a universidade na totalidade dos problemas sociais e que critica a formação individualista em face do subdesenvolvimentismo da sociedade brasileira. Um ponto culminante será o congresso nacional, realizado no sul do Brasil em 1960, cujo tema foi ‘A necessidade de um ideal histórico’. Na ocasião, os representantes de Belo Horizonte apresentaram uma proposta prática desse ideal, tendo como objetivo prático imediato a Reforma Agrária, de independência do capitalismo, cuja tática seria uma luta imediata contra a política dos monopólios e a ruptura com as relações coloniais que o país tinha com o primeiro mundo. Outro resultado do congresso foi a conquista pela JUC da direção da União Nacional dos Estudantes em aliança com estudantes de tendência comunista. Começa então um atrito com a hierarquia da Igreja que vê os comunistas como principal inimigo. A intensidade e o nível de politização do movimento chamam a atenção da sociedade e a imprensa não poupa críticas à nova tendência revolucionária da JUC.” (Pinheiro, 2010, p. 26-27)

Embora houvesse um “clima favorável ao nacionalismo e à mudança social”, existiam também divisões que significavam diferenças ideológicas.

“[...] a volta do esquema populista, em um contexto de mobilizações e pressões sociais muito maiores do que no período Vargas. Os ideólogos do governo e os dirigentes sindicais trataram de fortalecer o esquema. Este deveria assentar-se na colaboração entre o Estado, em que se incluíam os oficiais nacionalistas das Forças Armadas, e os intelectuais formuladores da política, a classe operária organizada e a burocracia nacional. O Estado seria o eixo articulador dessa aliança cuja ideologia básica eram o nacionalismo e as reformas sociopolíticas denominadas reformas de base.

Elas abrangiam um amplo leque de medidas. No plano social, estava a reforma agrária, com o objetivo de eliminar conflitos pela posse da terra e garantir o acesso à propriedade de milhões de trabalhadores do campo [...].

No plano dos direitos políticos, sustentava-se a necessidade de estender o direito de voto a dois setores diversos: os analfabetos e os inferiores das Forças Armadas, de sargento para baixo, no caso do Exército. Desse modo, esperava-se ampliar a sustentação do governo populista, contando com a grande massa dos desvalidos e setores marginalizados da base da instituição militar.

Ao lado disso as reformas continham medidas nacionalistas, prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica. Entre essas medidas estavam a nacionalização das empresas concessionárias de serviço público, dos frigoríficos e da indústria farmacêutica, a estreita regulamentação da remessa de lucros para o exterior e a extensão do monopólio da Petrobrás.

As reformas de base não se destinavam a implantar uma sociedade socialista. Eram uma tentativa de modernizar o capitalismo e reduzir as profundas desigualdades sociais do país a partir da ação do Estado.” (Fausto, 2021, p. 245-246)

Superadas as dificuldades de governar num sistema parlamentarista, é lançado por Celso Furtado, Ministro do Planejamento do governo João Goulart, o Plano Trienal, em 1963. O Plano que ao ter direcionado seus objetivos ao crescimento econômico, às reformas sociais e ao combate à inflação, não recebeu o apoio necessário.

“O plano dependia da colaboração dos setores que dispunham de voz na sociedade. Essa colaboração mais uma vez faltou. Os da inflação não tinham interesse no êxito dos beneficiários medidas; os inimigos de Jango desejavam a ruína do governo e o golpe; o movimento operário se recusava a aceitar restrições aos salários; a esquerda via o dedo do imperialismo por toda parte. [...]” (Fausto, 2021, p. 252)

O fracasso do plano ficou evidente ainda em 1963. O aumento de 70% para o funcionalismo público, mais uma inflação de 25%, com a economia apresentando sinais de queda. O PIB registrado em 1962, de 5,3% contrasta com o PIB de 1963, 1,5%. As críticas vieram de todo lado, do campo, da esquerda e dos militares. (Fausto, 2021).

O golpe de 1964 se desenha na repulsa às vias democráticas na solução de conflitos. Antes o poder da mobilização social já incomodava porque as ações de luta e reivindicações desencadeadas em vários setores tinham o pleno apoio do governo.

As últimas ações de João Goulart nos meses finais de 1963 e no início de 1964⁶⁰, que culminaram com a Marcha da Família com Deus pela Liberdade – realizada em São Paulo – sob a liderança de senhoras católicas vinculadas à Igreja conservadora, que ocorreu em 19/03/1964, representaram, na avaliação de Fausto, “[...] uma demonstração de que os partidários de um golpe poderiam contar com uma significativa base social de apoio.” (Fausto, 2021, p. 254).

No período de 1964-1985, o Brasil foi objeto da instauração de um regime ditatorial que impôs restrições aos direitos civis e políticos, com uso de exacerbada violência contra seus adversários. O regime pode ser dividido em três fases: 1) a que corresponde aos anos de 1964 a 1968, equivale ao governo do general Castelo Branco e mais o primeiro ano do governo do general Costa e Silva, caracterizado pela repressão excessiva, sucedida de menos severidade; na economia as ações relacionam-se ao combate à inflação, à redução acentuada do salário mínimo e ao modesto crescimento; 2) a que se segue de 1968 a 1974, permeada por tirania no âmbito dos direitos civis e políticos, significou “o domínio dos militares mais truculentos”, quando o comando do país estava nas mãos do general Garrastazu Médici que substituiu o general Costa e Silva, em decorrência de motivo de saúde, em que o registo de destaque está para uma violência política intensa associada a um crescimento econômico ímpar, enquanto o salário-mínimo segue em queda; 3) a última, se inicia em 1974 diante da posse do general Ernesto Geisel que principia o processo de “liberalização” do sistema, essa fase finda com a eleição indireta de Tancredo Neves, tendo o último ditador João Batista Figueiredo (1979-1985) como responsável pelo processo final do regime; a economia vivia uma crise do petróleo que afetava o crescimento, em 1973. (Carvalho, 2018).

Os Atos Institucionais estão entre os instrumentos utilizados pelos militares para cercear os direitos políticos, prática direcionada a líderes políticos, sindicais e intelectuais e de militares. Dentre as demais ações utilizadas, estão as aposentadorias compulsórias de funcionários civis e militares. Os sindicatos ficaram sob intervenção; órgãos importantes do movimento operário se mantiveram fechados como o CGT e o PUA. A UNE e o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), depois de invadidos, foram fechados também. (Carvalho, 2018).

⁶⁰ Fausto (2021) – **História concisa do Brasil** - no capítulo 5 – A experiência democrática (1945-1964) detalha o processo que culmina com o golpe militar de 1964.

Fausto (2021) destaca a forma como os militares se relacionaram com os movimentos sociais no campo e os movimentos organizativos dos trabalhadores na área urbana:

“A repressão mais violenta concentrou-se no campo, especialmente no Nordeste, atingindo sobretudo gente ligada às Ligas Camponesas. Nas cidades, houve intervenção em muitos sindicatos e federações de trabalhadores, além da prisão de dirigentes sindicais. As intervenções visaram em regra aos sindicatos mais expressivos, abrangendo 70% das organizações que tinham mais de 5 mil membros.” (Fausto, 2021, p. 258)

Ficou evidente que o suposto desenvolvimento econômico apresentado pelo governo para o período em questão, desconstruído por analistas, não se constituiu em realidade. No período dos governos ditatoriais as desigualdades sociais aumentaram. Os pobres ficaram mais pobres e os ricos mais ricos. O aumento da desigualdade social não era perceptível naquela ocasião, embora fosse real.⁶¹

Netto (2014)⁶² em sua primorosa contribuição ao debate acerca do período ditatorial que abrange as décadas 1960-1980 no Brasil, afirma que parte da esquerda avalia que naquele período, anos iniciais da década de 1960, existe “[...] a possibilidade de reverter a condição de dependência e de ampliar a democracia [...]”, revelando que o país se encontra em “*um período revolucionário*”. O autor discorda dessa possibilidade e apresenta a sua avaliação daquele momento da história brasileira.

“[...] as lutas sociais então registradas não colocavam em xeque, *imediatamente*, a ordem capitalista: colocavam em xeque a modalidade específica que, em termos econômico-sociais e políticos, o desenvolvimento do capitalismo tomara no país. É bastante provável que tais lutas, se originassem um ordenamento econômico-social e político efetivamente mais democrático, desembocassem num quadro revolucionário. Os estrategistas das classes dominantes tiveram consciência dessa provável evolução e, por isto, sintonizados com a *contrarrevolução preventiva em escala mundial*, trataram de abortá-la com o golpe de abril. Aqui reside o significado profundo do golpe: ele não representou simplesmente a deposição de um presidente no legítimo exercício de seu mandato – *significou à época da liquidação da possibilidade de reverter a dependência e a vinculação da economia brasileira aos interesses imperialistas e de democratizar substancialmente a sociedade brasileira*.

O golpe de 1º de abril, solução política imposta pela força, derrotando as forças democráticas, nacionais e populares, significou a derrota de uma alternativa de desenvolvimento econômico-social e político que era virtualmente a reversão das linhas de força que historicamente marcaram a formação brasileira. Os estrategistas (brasileiros ou não) do golpe impediram o desenvolvimento de uma transformação política e econômica que poderia – sem ferir de imediato os fundamentos da propriedade privada e do mercado capitalista – romper com os traços mais deletérios e negativos da nossa história e da nossa sociedade. Neste

⁶¹ Souza (2018) traz um estudo acerca da desigualdade considerando a concentração de renda entre os ricos no Brasil. Destaco o capítulo 6 – Uma história política da desigualdade no Brasil.

⁶² Destaco também, o capítulo 3 – *Do “milagre econômico” à “lenta, gradativa e segura distensão: 1969-1978*.

sentido, o movimento civil-militar vitorioso em abril de 1964 foi inequivocamente *reacionário*.” (Netto, 2014, p. 77). (grifos do autor)

O autor diz trazer a sua “interpretação” daqueles 20 anos; um golpe, que ousou se denominar de “revolução”, quando impôs a “despolitização, o medo e a mordaza” à população brasileira”. E no conjunto dessa “interpretação” Netto (2014) explorou na sua argumentação, qual o papel assumido pelo Estado, que interesses estiveram em jogo e que condições foram impostas à classe trabalhadora.

“As principais exigências para essa nova inserção consistiam em manter/ampliar garantias de ampla liberdade para os capitais estrangeiros e reduzir ao mínimo as condições para que os trabalhadores resistissem à exploração acentuada de que seriam alvo – precisamente o que o projeto reformista defendido pelas forças populares e democráticas inviabilizaria. Ora, o golpe de 1º de abril teve exatamente por objetivo atender a essas duas exigências: fazer do Estado o núcleo articulador do grande capital, estrangeiro e nativo (e o latifúndio), para conduzir um projeto de crescimento econômico associado ao capital estrangeiro e submisso às novas exigências das metrópoles imperialistas (em primeiro lugar, Washington). A funcionalidade do Estado próprio ao regime instaurado a 1º de abril era, portanto, dupla: econômica e política – o novo padrão de acumulação que ele promoveria, para superar a crise, supunha tanto o privilégio ao grande capital numa perspectiva que atualizava as condições de reprodução da dependência, quanto as mais severas restrições à participação democrática da massa da população. Ergue-se, pois, como Estado *antinacional* e *antipopular*, que conduziu o capitalismo no Brasil a um estágio avançado do capitalismo monopolista com vigorosa intervenção estatal.” (Netto, 2014, p. 78-79). (grifos do autor)

Um “mentiroso” “crescimento econômico” vem sendo desmistificado ao longo dos anos através de pesquisas acadêmicas que procuram aprofundar as causas do aumento das desigualdades sociais no período da ditadura militar⁶³.

Carvalho (2018) atribui sentido a este suposto “crescimento econômico” quantificando o que aconteceu no período em questão:

“O aumento da desigualdade não era evidente na época. A rápida expansão da economia veio acompanhada de grandes transformações na demografia e na composição de oferta de empregos. Houve grande deslocamento de população do campo para as cidades. Em 1960 a população urbana era 44,7% do total, o país ainda era majoritariamente rural. Em 1980, em apenas 20 anos, ela havia saltado para 67,6%. Em números absolutos, a população urbana aumentara em cerca de 50 milhões de pessoas. Os efeitos catastróficos desse crescimento para a vida das grandes cidades só apareceriam mais tarde. Na época, a urbanização significava para muita gente um progresso, na medida em que as condições de vida nas cidades permitiam maior acesso aos confortos da tecnologia, sobretudo à televisão e outros eletrodomésticos. A mudança na estrutura de emprego acompanhou a urbanização. Houve enorme crescimento da população empregada, que os economistas chamam de economicamente ativa. Essa população, passou de 22,7 milhões em 1960 para 42,3 milhões em 1980, quase o dobro. Particularmente dramático foi o aumento do número de mulheres no mercado de trabalho. Enquanto o número de homens

⁶³ A exemplo de Souza (2018).

aumentou em 67%, o de mulheres cresceu 184%. Isso fazia com que, apesar da queda no valor do salário-mínimo, que em 1974 era quase a metade do que valia em 1960, a renda familiar se mantinha estável ou mesmo aumentava devido ao número maior de pessoas que trabalhavam, sobretudo ao número de mulheres empregadas.” (Carvalho, 2018, p. 173-174)

Diante da expansão econômica sucedeu a saída dos trabalhadores da área rural para as cidades, o êxodo rural em massa. Esses iriam ocupar as vagas surgidas a partir da mudança na estrutura de emprego. Aconteceram mudanças quanto aos tipos de emprego, com queda da ocupação no setor primário (agricultura, pecuária, mineração); aumento na ocupação do setor secundário (indústria) e o setor terciário (transporte, serviços, administração) cresceu. Instaurou-se uma sensação de melhoria das condições de vida em decorrência da comparação com as condições existentes no trabalho rural. (Carvalho, 2018).

Fausto (2021) faz uma avaliação mais direta apontando a manobra sob o salário da classe trabalhadora. “A compressão dos salários começou a ser feita pela fixação de fórmulas de reajuste inferiores à inflação. Ela veio acompanhada de medidas destinadas a impedir as greves e a facilitar a rotatividade da mão de obra, no interesse das empresas.” (Fausto, 2021, p. 258).

“A implantação de um regime autoritário no país facilitou a ação do governo. Para poder funcionar, qualquer plano de estabilização dependia de sacrifícios por parte da sociedade. Nas condições da sociedade brasileira e da percepção dos atores políticos, isso era coisa difícil de alcançar no âmbito da democracia.” (Fausto, 2021, p. 261)

Desde 1964 formularam-se ações estratégicas do ponto de vista técnico de incluir todos os trabalhadores num único sistema de previdência, a “universalização da previdência”, considerando os Institutos, os trabalhadores rurais e trabalhadores domésticos e autônomos; ações que foram concluídas no início da década de 1970. (Carvalho, 2018).

“A avaliação dos governos militares, do ponto de vista da cidadania, tem assim, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrições de direitos civis e políticos.” (Carvalho, 2018, p. 176-177).

Os militares em 1974 tomaram a decisão de iniciar o processo de redemocratização, esse grupo de militares eram liberais conservadores, que consideraram na decisão, os resultados econômicos supostamente positivos. As críticas formuladas por Fausto (2021) e Souza (2018) se distanciam da existência de alguma “prosperidade econômica”, naquele período. Contudo, a crise do Petróleo foi o acontecimento que originou a tomada de decisão. Várias alterações no campo político

com a finalidade de restituir os direitos políticos aos brasileiros, autorização para a propaganda eleitoral; liberdade nos meios de comunicação; eleições diretas para governadores; a derrubada do AI-5; a retomada o *habeas corpus* para crimes políticos; votação da lei da anistia no Congresso; extinção do bipartidarismo forçado. Nada disso aconteceu sem a resistência da direita militar. (Carvalho, 2018).

O número de sindicatos rurais cresceu, e em 1979, esse número pareceu com o número de sindicatos urbanos. Desde 1968, a Igreja Católica, havia passado a atuar em defesa dos direitos humanos e a se posicionar em oposição ao regime militar. A partir de 1974 aconteceu a retomada e renovação de movimentos de oposição. Surgiram novos partidos políticos. Várias organizações se posicionaram como ponto de resistência ao governo militar e ainda, alguns grupos de profissionais. E em 1984, ocorreu o ápice da mobilização popular com a campanha das “diretas já”. “A precariedade dos direitos civis lançava sombras ameaçadoras sobre o futuro da cidadania [...]” (Carvalho, 2018, p. 198).

A CF (1988) se conformou na constituição brasileira mais liberal e democrática – Constituição Cidadã – redigida a partir da consulta a especialistas, organizações e setores representativos da sociedade. Em 1989 aconteceu a primeira eleição direta desde 1960. “Os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida.” (Carvalho, 2018, p. 201). A democracia política não se desdobrou na solução dos problemas econômicos, a preocupação direcionava-se à desigualdade social e ao desemprego.

Para Carvalho (2018), os problemas do campo social perduraram; educação, serviços de saúde e saneamento. O autor aponta que quanto aos direitos civis os problemas pertenciam ao campo da segurança individual. Quanto aos direitos políticos, com a Constituição⁶⁴, o voto dos analfabetos passa a vigorar de forma facultativa; o critério de idade foi reduzido de 18 anos para 16 anos, sendo facultativo o voto para as idades inferiores a 18 anos; o voto de pessoas em serviço militar permaneceu proibido. Quanto aos direitos sociais, através da assistência social entrou em vigor o benefício de um salário-mínimo a deficientes e a pessoas com idade superior a 65 anos e a licença paternidade. Os indicadores sociais caminharam lentamente em direção a apontar melhoria nas condições de vida da população. O avanço mais significativo aconteceu na

⁶⁴ As agendas políticas dos governos que se sucederam à promulgação da Constituição Federal de 1988, quanto à pauta da política de assistência social serão abordadas no capítulo IV.

área da educação fundamental, considerada fundamental para a cidadania. O destaque é para a queda dos índices de analfabetismo. No âmbito da previdência social, na aposentadoria dos trabalhadores rurais passou a vigorar o valor de um salário-mínimo. As desigualdades sociais têm seu agravamento nos aspectos que definem a regionalidade e a questão racial. Os índices de analfabetismo, anos de escolaridade e salários cruzando as regiões do país e os dados referentes a raça/etnia, ao longo dos anos, demonstram que a população negra e parda acumulam números que apontam sua desvantagem se comparado a população branca, pois é aquela que engrossa os números em condição de pobreza e miséria⁶⁵. Quanto aos direitos civis além dos recuperados a partir de 1985, a Constituição instituiu o *habeas data*, que garante o acesso a informações por qualquer pessoa sobre si mesmas nos registros públicos, independentemente de serem confidenciais. Em 1989, uma lei ordinária demarcou os crimes relacionados ao preconceito de cor ou raça. A Constituição permitiu a regulamentação da proteção ao consumidor através da Lei de Defesa do Consumidor em 1990. O Primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos foi criado em 1996, sua segunda versão em 2002 e a terceira em 2009.

Importante pensar junto com Abreu (2008) aquele momento da “cidadania moderna”, pelas contradições postas e pelas críticas necessárias.

“Sendo a cidadania moderna constituída pela síntese de múltiplas determinações, o que envolve atores e projetos em disputa diante das condições do desenvolvimento capitalista, houve momentos em que ela pôde objetivar compromissos que muitas vezes incorporavam elementos contraditórios à ortodoxia do pertencimento ao modo de produção especificamente burguês. Assim se deu com as formas mais avançadas de apropriação pública de uma parcela do excedente econômico (ou seja, da massa de mais-valia) transferida aos subalternos sob a forma de provisões de bem-estar. O mesmo ocorreu com algumas modalidades de intervenção política que publicizaram a gestão e a organização das empresas capitalistas, em alguns casos, avançaram sobre a forma de propriedade, tornando-as empresas públicas com controle social. Embora nenhum desses projetos tenha se consolidado como tendência histórica de superação dos limites colocados pelo desenvolvimento capitalista, tais experiências demonstram a centralidade do estatuto da cidadania e das suas condições de existência no processo de reprodução e de legitimação de qualquer ordem social modernamente constituída. Indicam, assim, que para disputar a hegemonia no mundo moderno faz-se necessário a crítica do estatuto da cidadania vigente, de seu significado, de sua gênese, de seu desenvolvimento, bem como a explicitação das condições de sua superação.” (Abreu, 2008, p. 345)

⁶⁵ Furtado (2002) explora os problemas contemporâneos do Brasil perpassando entre outros problemas, a pobreza, incorporando, as dimensões: fome endêmica; habitação popular e a insuficiência da escolaridade.

A análise de Abreu (2008) imprime destaque ao poder de força das “estratégias capitalistas de reestruturação mundial do padrão de acumulação”, que se iniciou na década de 1990, com o neoliberalismo, atingindo severamente aqueles que vivem do trabalho, causando o recuo dos pactos, compromissos e direitos⁶⁶ que se compôs ao longo do século XX.

E isso não parou, em 2016 o Brasil, dentro desse projeto que teve início naquela década e passou a viver um contexto complexo no campo da política, da economia e do social, denominado mais recentemente de “ultraneoliberalismo”. Representou também uma digressão no que tange aos direitos humanos e à democracia que veio atingindo em cheio a participação social, as políticas públicas e a ciência, em decorrência de representações políticas que se empenharam, através do poder conferido pelo voto, de romper com conquistas que se tinha consolidado. Um pacote de ações que desmontaram o controle social não reconhecendo a legitimidade da Constituição e as regulamentações políticas públicas assinaladas previamente na Carta Magna. Tais ações desconsideram o empenho técnico das mais diversas categorias profissionais em formular a política em conformidade com as “necessidades humanas” do público dos serviços e programas. Desqualificaram e tiraram recursos da ciência que é a origem de todo o conhecimento da Humanidade.

A democratização das instituições, a participação social, a implementação de políticas públicas e a valorização da ciência, estavam entre as conquistas dos 13 (treze) anos de governo do Partido dos Trabalhadores – PT - (Avritzer, 2016)⁶⁷. Num contrassenso, a sociedade brasileira mergulhou após 2016⁶⁸, num “processo de devastação e corrosão dos direitos”. “O cenário social no país, antes da pandemia da

⁶⁶ Segundo Ruiz (2011): “[...] direitos são construção histórica, produtos da vida em sociedade, da luta existente entre classes e/ou segmentos sociais pela conquista de seus interesses. São resultado de processos concretos de disputa, não dádiva divina ou premissa estabelecida previamente para a vida dos indivíduos sociais. A concepção que limita a igualdade entre os seres humanos ao previsto em lei tende a não reconhecer as desigualdades efetivamente existentes e a naturalizá-las – são vistas como resultado de níveis diferentes de esforços pessoais de cada indivíduo. Elimina da análise da vida social a existência de interesses de classes e de grupos distintos e potencialmente antagônicos.” p. 78.

⁶⁷ Período a ser aprofundado no capítulo IV - *A PNAS e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Públicas e de Emergências: atropelos históricos, processo de amadurecimento e desmonte recente*, dada a sua importância no processo de consolidação da política de assistência social.

⁶⁸ Foram duros os ataques aos direitos trabalhistas em 2017 através da Lei da Terceirização – Lei 13.429/2017 e a Reforma Trabalhista – Lei 13.467/2017.

COVID-19, já contabilizava uma massa imensa de trabalhadores informais, terceirizados, precarizados, flexíveis e intermitentes [...].” (Antunes, 2022, p. 42)

Entre os anos de 2019 e 2022, experimentamos o estrangulamento das dimensões dos direitos humanos (Ruiz, 2014)⁶⁹, como se não fosse suficiente o desgaste de uma doença desconhecida, o direito à vida esteve relegado.

“Com Jair Bolsonaro o quadro se tornou verdadeiramente desesperador para a classe trabalhadora. A política econômica do seu governo expressa um enorme desprezo pela *vida* do (a)s assalariado (a)s, as maiores vítimas da pandemia. O dilema da classe trabalhadora tornou-se mais rude e duro: se voltam a trabalhar ou se permanecem em seus postos de trabalho, convertem-se em reais candidatos à vala comum dos cemitérios; se acatam o isolamento e a quarentena, a classe trabalhadora que se encontra na informalidade morre de fome. [...]”. (Antunes, 2022, p. 42)

O impacto da formação brasileira no engendramento dos problemas existentes na contemporaneidade⁷⁰, confronta a necessidade ética para explicar o que no passado define os tempos complexos e contraditórios que experimentamos. Reafirmo que o meu processo de investigação não tem a pretensão de esgotar o tema. Mais adiante faço uma apresentação da delimitação da minha pesquisa. Até aqui quis dissecar a formação social, política e econômica do país apresentando as mediações que elenquei enquanto

⁶⁹ Ruiz (2014) considera dimensões dos direitos humanos a “democracia; participação política; economia; saúde; educação; habitação; definição de legislações (e o que fazer quando há conflitos com as mesmas, o que nos leva a temas como aprisionamento, luta antimanicomial, pena de morte e outros); eles tratam de acordos mínimos para situações de guerra ou conflitos civis; deslocamento pelo espaço geográfico; trabalho; reconhecimento de cidadania em outros países; livre orientação e expressão sexual; desenvolvimento das plenas potencialidades de seguimentos como crianças, adolescentes, mulheres, negros, índios e tantos outros; falam de populações ribeirinhas, habitantes de quilombos ou das ruas das cidades, bem como do combate a expressões reacionárias como racismo, homofobia, xenofobia, tortura; têm a ver com desigualdades sociais e suas origens estruturais; assume determinadas características com a divisão da sociedade em classes e com a apropriação privada de meios de produção de riquezas, bens e serviços; dialogam com a formação sócio-histórica de cada país; referem-se à concentração de meios de comunicação com multidões e, também com organização política, sindical e em outros movimentos sociais. Direitos humanos podem dizer respeito a temas controversos e polêmicos como eutanásia, aborto, novas formas de vida a partir das células-tronco, utilização da evolução da ciência e da tecnologia para fins diversos.” (Ruiz, 2014, p. 14).

⁷⁰ O Brasil retrata na sua formação socioeconômica, a consolidação de um país surge e cresce na exportação de produtos primários materializada na exploração extensiva de produtos naturais e de mão de obra, a qual dispunha em abundância. Um processo que origina uma alta concentração de renda. A manipulação desse processo de desenvolvimento brasileiro a partir da exacerbada expropriação da classe trabalhadora e de disputas por melhores condições de trabalho, conduzem a uma apropriação dos produtos do trabalho expressa em ganhos de produtividade de maneira desigual e prejudicial para trabalhadores, por aqueles que detém a propriedade e os meios de produção, em terras, que pouco ou nada destina atenção as “necessidades humanas sociais” de seu povo desde sua conformação. O jogo político, ao longo de sua história vem sendo conduzido de maneira a favorecer aos que detém o poder do capital.

fundamentais para o entendimento de suas particularidades. E que tem, por sua vez, relação direta com a minha pesquisa.

Felizmente o Serviço Social tem um arcabouço bibliográfico ancorado no que se define enquanto particular ao Brasil estabelecendo as conexões necessárias com o contexto nacional e internacional, contribuindo para que no decorrer da investigação social eu venha a incorporar as dimensões teórico-metodológicas, éticos-políticos e técnico-operativas que vão conectar-se com os princípios que regem a profissão.

Isto posto, os temas diversidade humana, desigualdades sociais e direitos humanos aparecerão ao longo da pesquisa como uma referência na composição e na apreensão do trabalho de gestão da política de assistência social, junto com as dimensões que regem a profissão. E a seguir, começo uma escrita comprometida com essa incorporação, ainda em caráter inicial. Entendo que estes temas adentram, por vezes, de forma não tão explícita, a minha apresentação da política de assistência social, sem serem esgotados.

Expresso aqui o meu reconhecimento da “diversidade humana” a partir das dimensões sexo/sexualidade; raça/etnia e classe. Cisne; Santos (2018) propõem uma análise incorporando as categorias patriarcado, divisão sexual e racial do trabalho e relações sociais de sexo⁷¹, destacando a sua presença e preponderância nas relações sociais de produção e reprodução capitalista, genuíno e fértil espaço à exploração da classe trabalhadora.

“As diferentes expressões da desigualdade social passam a existir na medida em que a exploração do trabalho e a propriedade privada construíram os fundamentos das relações entre os seres sociais [...]. Em outras palavras, as diferenças, próprias da diversidade humana, em uma sociedade racista, heterossexista e patriarcal, são transformadas em desigualdades naturalizadas. São essas expressões da diversidade transformadas em desigualdades que particularizam as condições de vida e de trabalho de uma mesma classe.” (Cisne; Santos, 2018, p. 75)

Cisne e Santos (2018) entendem que o racismo e o patriarcado constituem e são constituintes das relações sociais fundadas nos privilégios e na dominação e são, a essência das relações de opressão e exploração das classes sociais.

“Foi no processo histórico de exploração do homem/mulher sobre o homem/mulher, desde a sua formação embrionária expressa na origem da propriedade privada associada à construção de sociedades escravistas e

⁷¹ Cisne; Santos (2018) apresentam uma análise que faz a crítica à “questão de gênero”.

feudais, que o racismo e o patriarcado se constituíram. Isso significa dizer que não foram o racismo e o patriarcado que fundaram a exploração, mas, ao contrário, foi a exploração do trabalho que deu fundamento à existência desses sistemas. Assim, embora anterior à sociedade de classes no capitalismo, o patriarcado e o racismo têm sua determinação fundante na exploração do trabalho que, por sua vez, determina particularidades em relação à existência das classes no capitalismo e permanece demandando a existência de relações racistas e patriarcais, associadas à exploração da classe trabalhadora.” (Cisne; Santos, 2018, p. 77-78)

O racismo e o patriarcado desconsideram na sua essência o lugar de desejo a ser ocupado pelas mulheres com base na divisão sexual do trabalho e mais, o paradoxo do percentual das que são chefes de família. Isto posto, tenho que ressaltar que o “desemprego enquanto expressão da questão social” (Santos, 2012) e o “desemprego estrutural” (Behring, 2003), redimensionaram, desde a crise econômica mundial de 2008, as graves tensões já existentes. Isto dito, o aumento das responsabilidades na gestão da política de assistência social pelo governo federal (nem sempre com uma sabedoria e um compromisso democrático que se possa admirar), em meio ao agravamento da pandemia da COVID-19, em vários momentos, comprometendo o atendimento às “necessidades humanas e sociais” da população, devido à falta da celeridade aceitável.

O nível de ocupação teve um período de ascensão a partir de 2012⁷², seguido de queda nos anos referentes à crise de governabilidade instaurada no país, com a maior queda registrada nos anos da pandemia da COVID-19. Segundo dados do IBGE no primeiro trimestre de 2012, o nível de ocupação era de 57,3%. No mesmo período em 2015, os resultados apontam 57,4% e 54,1% em 2017. Em 2019, também se considerado o 1º trimestre, em relação ao total da população, percentual de ocupação era de 55,2% e atingiu a marca de 50,9% em 2021⁷³.

Os dados referentes à taxa combinada de desocupação e força de trabalho potencial na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade, representa para o trimestre junho/julho/agosto, o percentual de 25,3%, maior do ano de 2020.⁷⁴ E para a mesma taxa, no trimestre março/abril/maio, no ano de 2019 o percentual

⁷² O ano de 2012 é quando se inicia a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua pelo IBGE.

⁷³ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Mensal. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc> . Acesso em: 14 jun./2023.

⁷⁴ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual - PNADC/A. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadca>. Acesso em: 14 jun./2023.

correspondia a 18,7%; em 2020, 22,4%; em 2021, 22,7% e em 2022, 16,1%.⁷⁵ O crescimento da taxa corresponde na última sequência elencada, com a adoção inicial das medidas de isolamento social, o agravamento da pandemia da COVID-19 e o processo de vacinação, com diminuição do número de contaminados e mortes, mais o retorno das atividades econômicas que trazem a contratação de mão de obra e retomada das demais atividades de acesso à renda, pelos trabalhadores informais ou que trabalham por conta própria.

Os dados que contemplam a taxa de subutilização por insuficiência de horas trabalhadas, das pessoas de 14 anos ou mais de idade; nos trimestres de outubro/novembro/dezembro de 2019 era de 7,22% e nos anos de 2020; 2021 e 2022, os resultados foram de 7,9%; 7,7%; 8,9%; 5,5% respectivamente, segundo dados do IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua mensal⁷⁶.

Na análise do IBGE (2021), com a qual pactuo, a presença de trabalhadores no mercado de trabalho afeta de maneira positiva a diminuição dos índices de pobreza. Mas, a diminuição dessa presença tem rebatimento direto nos índices de pobreza. A movimentação de pessoas na condição de ocupadas no mercado de trabalho para a condição de desocupadas embasa as alterações nos índices de pobreza no país. A implementação do AE diante da pandemia da COVID-19, visava gerar um impacto na redução da pobreza no Brasil no período mais grave da doença.

É importante entender ao longo da pesquisa como se estrutura o Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências enquanto parte do SUAS desde a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009). E quais as ações levam Antunes (2022) e Avritzer (2020) a mencionarem a existência de um projeto que almeja o desmonte de políticas públicas, incluindo, o SUAS? O debate explorado até aqui servirá de referência na sequência deste trabalho, com foco na política de assistência social no Brasil, sob a óptica do Serviço Social.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

CAPÍTULO III - O Serviço Social e o debate da assistência social no Brasil

3.1. Preâmbulos da política de assistência social

Para que na pesquisa eu avalie a implementação do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências entre 2020-2022 e do trabalho de planejamento das ações dos gestores e dos assistentes sociais diante da pandemia da COVID-19, na cidade do Rio de Janeiro, é preciso percorrer o debate que os pesquisadores vêm formulando acerca da política de assistência social. É um trabalho intenso de investigações que geraram pesquisas e publicações. E não somente dentro do tema da política de assistência social. No Serviço Social uma potente produção bibliográfica desde a década de 1980 vem conferindo à profissão a sua maturação “[...] teórico-ontológica ao *processo de ruptura com o conservadorismo*” estabelecido no *Projeto Ético-Político Profissional do Serviço Social Brasileiro* [...]” (Abramides; Cabral, 2019, p. 48) (grifos das autoras), contribuindo na formulação de políticas públicas sociais. São resultado de pesquisas; eventos acadêmicos com a participação de profissionais e supervisores de estágio apresentando o relato de experiências; atividades docentes; trabalhos de conclusão de curso; dissertações e teses que viabilizam debates dentro e fora do país.

Perpassando todo esse processo de trabalho intelectual Iamamoto (1986; 2007) apresentou uma análise do Serviço Social enquanto profissão inserida no que denominou como “aprofundamento do capitalismo na sociedade brasileira”. Sua preocupação epistemológica era desvendar a profissão considerando o seu “significado social” penetrando a sua essência referenciando as práticas profissionais desencadeadas por assistentes sociais. O desafio teórico era superar “elementos

constitutivos” (objeto, objetivos, procedimentos e técnicas) para entender o Serviço Social inserido no processo de produção e reprodução da sociedade capitalista, destacando o caráter histórico da profissão.

As ideias que passo a apresentar a seguir não se esgotam no livro da autora, *Relações sociais e Serviço Social no Brasil* (1986), estão na continuidade de sua produção bibliográfica (Iamamoto, 1992; 1998; 2004; 2009; 2019). No que Iamamoto (1986) estreou dentro da profissão, diante do cenário da Reconceituação no Serviço Social, difundiu-se compondo um debate contemporâneo no Brasil e na América Latina. Que se consolidou como uma importante produção bibliográfica, produto do que a consciência proporciona através do ato pensante acerca da realidade, e mais as mediações envoltas de categorias e conceitos (Marx, 2008).

A autora, naquele momento, inova no destaque às categorias trabalho e mercadoria para alcançar o seu propósito de fundamentar sua argumentação, segundo a qual a relação social que perpassa o capital, e na sequência focar o Serviço Social contemporâneo no Brasil. Assim, Iamamoto (1986) relaciona o capital, o trabalho e o antagonismo entre classes sociais (os capitalistas e os trabalhadores). Esse antagonismo, segundo a autora, tem sua gênese no valor pago mediante o salário, ao trabalhador, pela venda de sua força de trabalho ao capitalista. “Capital e trabalho assalariado se criam mutuamente no mesmo processo. *A continuidade do processo de produção capitalista é um processo de produção e reprodução de classes sociais.*” (Iamamoto, 1986, p. 48) (grifos da autora). É desigual a forma de apropriação do produto do trabalho, porque o trabalhador recebe um salário que é o produto do seu trabalho, parco e insuficiente para atender às necessidades próprias e de suas famílias. A desigualdade social se encontra no centro das relações sociais que acontecem no seio das relações de produção e reprodução na sociedade capitalista, em que as categorias trabalho e mercadoria, explicam no quanto de salário é pago ao trabalhador e no quanto a valorização do capital é potencializada pelos trabalhadores na apropriação da mais-valia pelos que detêm os meios de produção, onde o trabalho é uma mercadoria com valor muito baixo. Marx afirmou que “[...] todas as ideias teóricas que brotam na história somente podem ser compreendidas quando forem compreendidas as condições materiais de vida da época em questão e quando se conseguir explicar tudo aquilo por essas condições materiais [...]” (Marx, 2008, p. 276).

A produção acadêmica da profissão, produzida desde então esteve afinada em qualificar o exercício profissional, conduzindo um pensar segundo um “espelhamento dialético da realidade objetiva” (Lukács, 2012). Essa opção aproxima a profissão da realidade objetiva, afastando a possibilidade de o profissional ficar preso à imediatividade do real. Seguindo nessa direção o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS - publicou em 2002 o documento *Atribuições Privativas do/a assistente social em questão*⁷⁷, em sua primeira edição, em que a preocupação entre outras se direcionava para o “novo mercado de trabalho”, que suscitava questionamentos diante das “exigências de multiplicidade de talentos”. Na apresentação daquela edição é expresso que: “Os campos de trabalho ou “mercado” do(a) Assistente Social estão pulverizados de práticas institucionais dificultadoras da formação de uma “identidade” profissional, num contexto em que se expressa um redesenho nos diferentes processos de trabalho”.

No documento que atribuo destaque, nesse momento, Marilda Villela lamamoto tem um texto interessante, sob o título *Projeto profissional, espaços ocupacionais e trabalho do assistente social na atualidade*, em que a autora tece esclarecimentos, quanto ao significado daquele momento histórico para a profissão, resultando em novas competências profissionais ao Serviço Social, a partir de elementos da realidade social, que se expressava no âmbito mundial, mas que apresentava particularidades na realidade brasileira⁷⁸.

“A reconfiguração dos espaços ocupacionais é resultante das profundas transformações sócio-históricas, com mudanças regressivas nas relações entre o Estado e sociedade em um quadro de recessão na economia internacional, submetida à ordem financeira do grande capital. As dificuldades para impulsionar o crescimento econômico, o aumento do desemprego e do subemprego e a radicalização das desigualdades de renda, propriedade e poder, das disparidades religiosas, raciais, de gênero e etnia comprometem processos e valores democráticos.” (lamamoto, 2002, p. 33-34)

Para uma aproximação de parte das tensões naquele momento, faço um recorte, me debruçando sobre o debate da assistência social enquanto política social pública, então em construção. Minha escolha aconteceu por pesquisadores do Serviço Social,

⁷⁷ O documento teve uma nova edição em 2012.

⁷⁸ Dediquei no capítulo IV atenção ao processo de formulação da política de assistência social tal qual definida na CF(1988), trazendo as mediações necessárias para se entender o atraso nas regulações, até que se consolidasse a PNAS (2004).

recorrendo àqueles que se dedicaram em pensar a realidade objetiva com pesquisas focadas na análise ou avaliação da referida política social. Netto (2010) define tal produção enquanto “caldo de cultura” da profissão que se construiu acerca da assistência social, envolto em polêmicas.

O meu processo de análise inclui também, as produções acadêmicas do Serviço Social acerca do período entre 2020-2022, que compreende a pandemia da COVID-19.

Durante a fase de pesquisa bibliográfica uma delimitação pareceu-me importante sobre os autores, no sentido de melhor percorrer suas contribuições ao debate, mas mediante a percepção de que o arcabouço da produção teórica do Serviço Social precisava ser incursionado, de forma a destacar suas contribuições disponíveis, ratificando os “cenários da polêmica” (ibid.) e possíveis consensos existentes. E defini assim, que os autores seriam percorridos visando alinhar as ideias num capítulo. Mas nas produções de autoria exclusiva que elenquei para dialogar a seguir, uma exceção coube ao livro *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*, que possui 4 (quatro) autoras, entendendo a exclusividade de uma produção coletiva, naquele momento de publicação.

Para revisão incorporo as autoras: Ana Elizabete Mota; Aldaíza Sposati e Ivanete Boschetti, que passo a discorrer subsequentemente.

3.2. Ana Elizabete Mota

Em *Cultura da crise e Seguridade Social* – primeira edição em 1995 – Mota (2015) apresentou ao Serviço Social uma reflexão acadêmica densa a partir do *lócus* que ocupava *a priori*, enquanto assistente social e militante sindical, distinguindo a proteção social brasileira em dois blocos de materialização, pelas empresas e pelo Estado, quando se propôs a, nas palavras da autora,

“[...] identificar o movimento da seguridade social no Brasil dos anos 80 e 90 como manifestação particular de um movimento mais geral, marcado pela crise, pelo processo de reestruturação produtiva e pelas novas estratégias utilizadas pelo grande capital e pelos trabalhadores organizados.” (Mota, 2015, p. 20-21).

Na estruturação de suas ideias, a autora listou as categorias crise, cultura e hegemonia para desenvolver as mediações que lhe permitiriam eleger a “gênese, conexões e vínculos com a totalidade social”. (Mota, 2015, p. 30).⁷⁹

Trazendo um recorte das argumentações da autora diante do que ela quis “advertir”, torna-se importante replicar aqui as palavras:

“O resultado a que chegamos reitera a suposição de que a nova correlação de forças que surge na sociedade, a partir dos anos 80, obrigou o capital a absorver as exigências do trabalho. No entanto, esse processo de absorção de algumas das demandas dos trabalhadores também permitiu que a burguesia construísse o seu projeto e as suas estratégias de *reciclagem das bases de constituição da sua hegemonia*. Dentre estas, inclui-se a *funcionalização* do atendimento dessas demandas ao seu projeto político.

Podemos afirmar que, afora a *natural* motivação da burguesia, enquanto classe dominante e exploradora, outras variáveis políticas contribuíram para o desenvolvimento daquele processo, quais sejam: as formas de encaminhamento das exigências dos trabalhadores, o substrato político-ideológico de algumas das reivindicações e as consequências nefastas da crise econômica sobre os salários, o emprego e as condições de trabalho dos trabalhadores brasileiros, esgarçando suas tradicionais formas de organização, já afetadas pela cultura da crise dos referenciais teóricos e políticos.

Desse modo, a trajetória política do grande capital, no Brasil dos anos 80 e 90, aponta para a tentativa de construção da sua hegemonia, tendo como instrumento básico a formação de uma cultura marcada pela necessidade de desqualificação das *demandas dos trabalhadores, enquanto exigências de classe*. O principal instrumento desse processo é a tentativa de obtenção do consentimento das classes trabalhadoras em torno da ideia de que a crise econômica afeta toda a sociedade e que, por isso, necessita da colaboração de todos.

No caso da seguridade, essa iniciativa adquire materialidade sob a argumentação de que é ‘necessário mudar o sistema de seguridade existente, para adequá-lo às reformas macroeconômicas’. No entanto, o que está subjacente a esse propósito é a supressão dos direitos sociais dos trabalhadores, consagrados na Constituição de 1988.

Assim, permite-nos formular a hipótese de que o objetivo desta nova cultura é a constituição de novos *atores* sociais, objetivados nas figuras do cidadão-fabril, do cidadão-consumidor e do cidadão-pobre, as quais deverão tornar-se as representações consentidas de um ideal de hegemonia da burguesia.

No plano empírico, podemos observar que a ação do grande capital, dos trabalhadores assalariados e organizados nos grandes sindicatos, e dos movimentos populares urbanos, em relação à seguridade, a partir dos anos 80, é concentrada em três espaços básicos: o *comunitário*, circunscrito ao espaço das cidades, o da empresa e o das *instituições do Estado*. Esses espaços são conceituados aqui como esferas da produção e da reprodução, *lócus* do privado e do público, âmbito do trabalho e da regulação social.” (Mota, 2015, p. 181-183).

Mota (2015) publiciza o seu entendimento do que reconhece enquanto processo em curso, “uma cultura política da crise” que recupera “as bases da constituição da

⁷⁹ Não me ocuparei de apresentar o todo das ideias da autora no livro em questão, mas sim de forma parcial e sugeriria a sua leitura para melhor compreensão do que causa a controvérsia posta no âmbito do Serviço Social no contexto do SUAS.

hegemonia do grande capital”. (Mota, 2015, p. 245). Para a autora duas direções estavam em composição no contexto dessa cultura: “[...] a defesa do processo de privatização e a constituição do cidadão-consumidor.” (Ibid.)

Dentro do processo em voga, a autora indica nas duas décadas sobre as quais se debruça na investigação, os anos de 1980 e 1990, que ocorre uma nova forma de se apropriar da “questão social”.

“[...] no bojo das grandes *questões sociais*, que atravessam o mundo contemporâneo, surge, com todas as suas contradições, um outro modo de tratamento da desigualdade social, que aponta para uma etérea cultura da solidariedade social, seja ela denominada de *redes de proteção social*, de *políticas de combate à pobreza*, de *comunidades solidárias* ou de *expansão dos programas de assistência social*.” (Mota, 2015, p. 246) (grifos da autora).

Não tenho na incorporação das ideias da autora, a pretensão de esgotar suas janelas de análise. Entendo que o todo de sua produção apresenta temas relevantes para o debate do Serviço Social e, a partir daqui o ponto que tenha talvez iniciado a polêmica: as suas assertivas direcionadas à assistência social.

No texto *Seguridade Social brasileira; desenvolvimento histórico e tendências* recentes (Mota, 2009), cuja primeira edição da coletânea data de 2006, traz argumentações para apresentação e defesa da proteção social. A autora apresenta a proteção social como parte da seguridade social e “[...] produto histórico das lutas do trabalho, na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado e pelo patronato.” (Mota, 2009, p. 40), atrelada ao contrassenso de que a soma das conquistas sociais das classes trabalhadoras como o conjunto de ações que agrupam vantagens e condições favoráveis de apropriação do trabalho. A autora ressalta que prevalecem os interesses do capital.

“Trata-se de uma contradição da sociedade capitalista, cujas mediações econômicas e políticas imprimem um movimento dinâmico e dialético: se do ponto de vista lógico, atender às necessidades do trabalho é negar as necessidades do capital, do ponto de vista histórico, a seguridade social é por definição esfera de disputas e negociações na ordem burguesa.” (Ibid.).

Mota (2009) destaca que as “políticas de seguridade social” ganham amplitude de atendimento depois da Segunda Guerra Mundial dentro do escopo de

“[...] prover proteção social a todos os trabalhadores, inscrevendo-se na pauta dos direitos sociais. Em geral, os sistemas de proteção social são implementados através de *ações assistenciais* para aqueles impossibilitados de prover o seu sustento por meio do trabalho[...].” (Mota, 2009, p. 41). (grifos da autora).

Sendo assim, a proteção social é vinculada a “princípios e valores” instaurados na esfera do trabalho, mediada pelas contradições entre capital e trabalho assalariado/alienação:

“[...] particularmente aquela desenhada pelo capitalismo desenvolvido e pelo trabalho organizado (sindicatos e partidos), no período que vai dos meados dos anos 40 até o final dos anos 70, ocasião em que o mundo capitalista inflexiona seu padrão de acumulação dominante, para enfrentar uma crise de dimensões globais. Essa inflexão responde pela recomposição do processo de acumulação – seja na esfera econômica, na seja na da política – incidindo diretamente na reestruturação dos capitais, na organização dos processos de trabalho, na organização dos trabalhadores e no redirecionamento da intervenção estatal que, sob a batuta do capital financeiro e das ideias neoliberais, constrói novas estratégias de relacionamento entre o Estado, a sociedade e o mercado.” (Ibid.).

Com o neoliberalismo a tendência que vigora é a adequação da seguridade social “às novas necessidades do grande capital” quando surgem “ajustes e reformas” majoritariamente nos países periféricos, a exemplo dos que compõem a América Latina, sob a autoria de organismos internacionais.

“[...] Essas injunções na política social têm relação direta com os empréstimos externos, contratados para implementar pacotes que em sua grande maioria já estão prontos e com as condicionalidades definidas. Aqui os destaques são as parcerias comunitárias e/ou com ONGs, a necessidade de focalizar a aplicação dos recursos nos mais pobres, os subsídios à demanda sem ampliação dos serviços públicos, o trabalho com a própria comunidade e a meta de dotar as iniciativas de autossustentabilidade.” (Ibid.).

O projeto neoliberal, segundo a autora, quer “destruir a sociabilidade do trabalho protegido” para fundar uma sociabilidade “[...] amparada na negação da intervenção social do Estado e na afirmação da regulação do mercado, nas iniciativas individuais e no envolvimento da sociedade civil que, ao se assumirem como corresponsáveis pelas políticas sociais, institucionalizam o terceiro setor.” (Mota, 2009, p. 42).

No artigo *Questão social e Serviço Social; um debate necessário* a autora principia afirmando que a desigualdade social compõe o desenvolvimento do capitalismo, especialmente quando se evidencia que um número enorme de indivíduos sociais não participa da produção ou sequer acessam a riqueza produzida. “O modo de produzir, distribuir e acumular bens materiais e riqueza é um produto histórico, resultado da ação de homens e mulheres que, ao proverem as necessidades de reprodução da própria vida, reproduzem as relações sociais.” (Mota, 2010a, p. 21). A autora acrescenta que se trata de uma história construída mediante “condições e relações determinadas” que referenciam “[...] a coexistência planetária de uma polaridade: riqueza/pauperismo.” (ibid.).

Mota chama atenção para o quão gigante é a riqueza produzida em simultâneo movimento de permanência e aumento da pobreza. O triunfo de um mundo civilizado e o avanço tecnológico com a ciência e a transformação de como se vive entre os séculos XX e XXI acontece com o alastramento da pobreza dos trabalhadores. “A evidência de crescimento incomensurável da riqueza e, simultaneamente, de ampliação exponenciada do pauperismo não polariza exclusivamente de um ‘mundo rico’ e um ‘mundo pobre’ – perpassa as sociedades nacionais de ambos os ‘mundos’.” (Mota, 2010a, p. 22).

Assim, para a autora, o modo de produção capitalista nas relações que estabelece na produção e reprodução de relações sociais mediadas pelo trabalho, este que se efetiva pelo pagamento de um salário ao trabalhador que vende a única coisa que possui, a sua força de trabalho, para aquele que se constitui o proprietário da atividade produtiva, resultando no “fenômeno do pauperismo”, que se desdobra no “surgimento da pobreza enquanto *questão social*.” (Mota, 2010a, p. 25). (grifos da autora)

A autora recorre a Karl Marx e Friedrich Engels, propulsores da análise fundante da teoria marxista, e mais, autores de tradição marxista para fazer a explanação de suas ideias. Será possível mais adiante compreender o que ela quer expressar, considerando o coletivo de sua produção acadêmica.

Somente com a organização dos trabalhadores numa mobilização coletiva em defesa de seus interesses e necessidades de classe, como melhores condições de trabalho e salários condizentes, é que colocaria limites aos abusos impostos pelo capital, levando as “classes dominantes” a apresentarem como resposta “[...] medidas de enfrentamento da questão social, através da legislação e de algumas reformas sociais”. (Ibid.)

“Recorde-se que o surgimento da grande indústria e da sociedade urbano-industrial compuseram o ambiente no qual os trabalhadores se organizaram e politizaram suas necessidades e carecimentos, transformando-os numa questão pública e coletiva. Por força das suas lutas sociais, algumas de suas necessidades e de suas famílias passaram a ser socialmente reconhecidas pelo Estado, dando origem ao que modernamente denominou-se de *políticas de proteção social*, ancoradas em direitos e garantias sociais.” (Mota, 2010a, p. 26-27). (grifos da autora)

Concordo com a autora, quando defende ser importante entender que o que a CF (1988) formaliza e legaliza em termos de direitos sociais numa perspectiva de universalidade proposta na Seguridade Social, recebe interferência direta do projeto

neoliberal, cujas manobras começaram nos anos iniciais de 1990, causando entre outros desdobramentos a “retração das políticas públicas de proteção social.”⁸⁰

Mota (2010b) no texto *A Centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000*, expressa seu posicionamento referente à Seguridade Social permeado pela forma que apreende a proteção social naquele período apensado ao texto.

“[...] de que 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.” (Mota, 2010b, p. 133-134)

A autora ancora sua argumentação recorrendo à evidência da “expansão da assistência social” e de simultâneos “movimentos que vêm sendo sustentados por uma razão instrumental” fundamentada no aumento da pobreza e no impedimento de equilíbrio financeiro da previdência e da saúde, para defender a existência de “sistemas privados complementares”. (Mota, 2010b, p. 134)

A maneira de pensar da autora relaciona a “privatização e a assistencialização da proteção social”, já que o processo de privatização da previdência social e da saúde atinge em cheio ambas as políticas públicas que compõem a Seguridade Social junto com a assistência social, retirando direitos dos trabalhadores diante da ruptura com a perspectiva de universalidade.

Outra crítica da autora é quanto à transformação vinculada à assistência social no que tange à transferência de renda:

“Essa nova engenharia da Seguridade Social, ao focalizar os segmentos mais pobres da sociedade, imprime um outro desenho à política de Assistência Social, principalmente *porque na expansão tiveram centralidade os programas de transferência de renda* [...]”. (Ibid.)⁸¹ (grifos meus)

⁸⁰ No capítulo IV apresentei partir dos governos instituídos após a promulgação da CF 1988, como eles atribuíram exequibilidade à política de assistência social a partir de suas perspectivas de agenda política. E certamente chega-se à conclusão de que antes de 2004, no Brasil, os propósitos do neoliberalismo diante da necessidade de enfrentamento da crise do capitalismo mundial, determinaram as direções a seguir, exclusivamente ancoradas na suposta resolução dos problemas do capital.

⁸¹ Mota (2010b) reconhece na Seguridade Social enquanto uma “mediação da reprodução social”, uma “[...] totalidade da esfera da reprodução das relações sociais, nela incluída a reprodução das contradições sociais e as lutas de classe. O processo histórico de desenvolvimento da Seguridade brasileira ampara a assertiva ao indicar como a burguesia brasileira, subordinando o Estado aos seus interesses, utilizou medidas relacionadas à proteção social para legitimar-se [...]”. (Mota, 2010b, p. 135).

Segundo Mota (2010b) a criação do SUAS “robusteceu e reordenou a assistência social”. Para ela, o problema está na subtração de direitos sociais de “outras frações da classe trabalhadora”.

O lugar ocupado pela Assistência Social no Brasil, segundo Mota (2010b), era residual, e com a “ampliação e reorganização” contida no desenho da PNAS e do SUAS, “[...] recomporiam a lógica da universalização da proteção social brasileira.” (Mota, 2010b, p. 137). Todavia, a autora conecta esta ideia com uma preocupação diante da realidade.

“[...] de um lado, o mercado passa a ser uma mediação explícita; de outro, a expansão da assistência recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e Assistência Social em tempos de desemprego e precarização do trabalho. O desdobramento no *Brasil real* parece indicar que, mais uma vez, o grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação[...].” (Ibid.) (grifos da autora)

Esse revés, para a autora, retira a “centralidade” na Seguridade Social incidente sobre a previdência social, que agora, é transpassada para a assistência social, 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, 2010b, p. 138).

Naquele momento histórico em que acontece a publicização de como Ana Elizabeth Mota apreende a assistência social, fica evidente a sua ação de crítica à condução pelo capital mundial através do neoliberalismo, que coopta as classes dirigentes brasileiras e o Estado, supondo “mistificar a Assistência Social”. Nada melhor do que a inclusão das palavras da autora:

“A conjunção entre expansão pública e mercantilização faz parte das proposições neoliberais, postuladas como assecuratórias da equidade, cujo princípio é dar mais a quem tem menos. O que chama atenção é a capacidade de que tiveram as classes dominantes em capitalizar politicamente a Assistência Social, transformando-a no principal instrumento de enfrentamento da crescente pauperização relativa, ampliando o exército industrial de reserva no seio das classes trabalhadoras. Em tal contexto, um dos instrumentos de repolitização da política, como parte da *pedagogia da hegemonia*, consistiu em definir este segmento de classe como ‘excluídos’ e os programas de Assistência Social como estratégia de inclusão.

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação relativa tem no processo de reprodução social .

Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho (postulado inexistente na sociedade regida pelo capital), seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego, ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de ação da Assistência Social ao mesmo tempo em que limita o acesso à saúde e à previdência social públicas. Não se trata de uma visão estreita ou residual da política de Assistência Social – seja ela concebida como política setorial ou intersetorial – o que está em discussão é o estatuto que ela assume nessa conjuntura.

A rigor, não podemos mistificar a Assistência Social pelo fato de ela ser uma política não-contributiva voltada para os que dela necessitam. O nosso tratamento da assistência social não se dá por essa diferenciação, mas pela centralidade que ela ocupa, neste momento, no conjunto da Seguridade Social [...]” (Mota, 2010b, p. 140-141) (grifos da autora).

No artigo *Redução da pobreza e aumento da desigualdade; um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro* Mota (2010c) entoa ideias com alguma ampliação de temas que outrora, para defender que se vivencia “uma crise estrutural do capital” cujas manifestações eclodem em diferentes “frentes”: “[...] a financeira, a ambiental, a urbana, e a do emprego [...]” (p. 13). A crise iniciada nos anos 70 que se eleva nas décadas subsequentes, tem “caráter mundial” que: “[...] é dado pela própria estrutura mundializada do capitalismo, cujo movimento de internacionalização é marcado pela concentração de capital e descentralização da produção, imprimindo-lhes abrangência planetária [...]” (p 16).

Ao fazer alusão à assistência social, Mota (2010c), direciona a sua análise tecendo considerações à primeira gestão do governo Lula, quando a assistência social passa por uma expansão, somada às ações que levam à concessão de crédito ao consumidor, os empréstimos populares e o aumento do salário-mínimo. “Através da mediação do mercado e do crescimento econômico induzido pelo Estado, o governo atendeu algumas das reivindicações das classes subalternas, ao mesmo tempo em que assegurou as exigências das classes dominantes [...]” (Mota, 2010c, p. 21).

A autora enfatiza que o “processo que se fez projeto” diante dos mecanismos utilizados na composição de “consensos de classes”, traz “um novo movimento constitutivo da hegemonia das classes dominantes”, que desencadeia: despolitização das classes trabalhadoras e ações que minimizam e que supostamente diminuem a pobreza no seu âmbito imediato, contudo o “acesso mercantil a bens e serviços”, não consegue tornar a redução das desigualdades sociais uma realidade.

“[...] é uma realidade frente a qual não podemos fugir, em especial por estarmos diante do caldo cultural dos ajustes econômicos realizados ao longo dos anos 90, sob a batuta da ofensividade neoliberal dos governos das classes

dominantes. No seu afã contra reformista, procuram apagar as referências do trabalho, seja pelo desemprego, seja pelas novas e precárias formas de trabalho, ou ainda, pela supressão das conquistas dos trabalhadores nos anos 80.” (Mota, 2010c, p. 23)

Mota (2010c) convoca o Serviço Social a apreender a assistência social na seguinte perspectiva:

“[...] a expansão dos programas de Assistência Social é um meio legítimo e legal de enfrentamento da pobreza, mas não se confunde com a redução e superação da desigualdade, posto que nossa concepção de desigualdade é vinculada à questão da riqueza e concomitante pauperização dos trabalhadores, não se restringe ao campo da circulação e dos indicadores de consumo como pensa o Banco Mundial.

Quiçá nossa compreensão da totalidade do processo social nos faculte manter a radical e intransigente defesa da seguridade social sem confundir a institucionalização e expansão da política de Assistência Social – uma luta e necessidade frente aos bárbaros índices de concentração de riqueza – com o papel político e ideológico que lhes foi atribuído. Refiro-me à centralidade que adquiriu a política social brasileira e ao uso estratégico, qual seja, o de ser uma política focal que cumpre um papel apassivador frente à precarização do trabalho e ao desemprego.” (Mota, 2010c, p. 26-27)⁸²

Acontece no artigo *Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática profissional* (Mota, 2014) o reconhecimento da autora sobre as contribuições da política de assistência social para o Serviço Social, que traz a inauguração de espaços ocupacionais e de competências profissionais, ao ponto de mobilizar o conjunto Universidades e Ministério responsável pela política pública social, a se comprometerem com a formação e a qualificação profissional permanente.

“[...] revelando significativas alterações no mercado de trabalho, nas demandas e nos conteúdos das ações dos assistentes sociais. O leque dos fenômenos-objeto trabalhados e pesquisados no âmbito do Serviço Social se amplia, requerendo novas problematizações e aportes de conhecimentos que se refletem nas práticas profissionais, no ensino e nos campos de estágios curriculares.” (Mota, 2014, p. 695-696).

Mota (2014) ao conferir à política de assistência social tamanha importância, não se furta de sinalizar a busca de “consenso” como elemento almejado pelas elites brasileiras, diante das contradições que envolvem os objetivos do capital e participação do Estado. E mais ainda, que não caberia ao Serviço Social tal perspectiva de “unidade”, não obstante, os intelectuais da profissão assumiram o compromisso de:

“ [...] fortalecer os espaços de pesquisa científica na academia e romper com o isolamento acadêmico, buscando construir articulações entre a universidade e os mais diversos segmentos da categoria profissional inseridos no mercado de trabalho, junto com as entidades da categoria.” (Mota, 2014, p. 703).

⁸² Incorporar as ideias de autores não significa concordar com o todo de sua contribuição ao debate. No trecho apropriado do texto que compõe a tese me posicionarei frente às ideias das quais tenho uma opinião respeitosamente divergente ou às superações que o desenho da política de assistência social proporcionou.

Em *A regressão civilizatória e as expropriações de direitos e das políticas sociais*, sem mencionar diretamente a assistência social, Mota (2017), propõe que se pense novos elementos posteriores ao processo inaugurado em 1970 no âmbito da crise do capital quando “[...] deságua na ofensiva do capital para se apropriar de novas fontes de valorização do valor adequadas às características atuais da sua expansão [...]” (Mota, 2017, p. 30). Aquele processo já envolve ações de “natureza econômica e política” que ao garantir “acumulação e concentração de riqueza privada” direciona aos trabalhadores perdas de direitos sociais e alargamento das desigualdades sociais. Dentre outros processos que se desencadearam desde então, a autora mostra que o golpe de 2016 no Brasil tem relação com a crise mundial do capital, para o qual coloca a hipótese de “exaurimento da estratégia de conciliação de classes”, iniciada no primeiro governo Lula.

“De modo açodado, truculento, e com alta dose de desfaçatez, estas iniciativas em pleno andamento dão conta do projeto das classes dominantes brasileira que ganharam fôlego em 2016 (não por acaso) para exercitar a tática do golpe de estado, sob os auspícios de parte do Legislativo, do Judiciário e da mídia brasileira e internacional, mostrando que o capitalismo qualquer que seja sua tendência para produzir riqueza privada se exercita e se desenvolve no âmbito das relações sociais de classe. O enredo é conhecido: destituíram uma presidente eleita, por motivos pífios e içaram o vice-presidente, Michel Temer, para ocupar a presidência do país de modo a ter o poder de Estado em suas mãos.” (Mota, 2017, p. 31)

Na sua análise, Mota (2017) sugere que desde então tem-se a “criação de novos mecanismos de exploração da força de trabalho”. (Ibid.)

“Em síntese, na particularidade brasileira, essas investidas vêm se dando, principalmente, através dos seguintes processos: criação de novos mecanismos de exploração da força de trabalho, afetando diretamente as condições e relações de trabalho, através da reestruturação produtiva; e utilização da ideologia do empreendedorismo, como meio de manipular o alto nível de desemprego[...].” (Ibid.)

O objetivo seria apassivar aqueles que estão desempregados e subempregados introduzindo a “ideologia do empreendedorismo”. (Mota, 2017).⁸³ Assim acontece um encaixe de formas contemporâneas de expropriação legitimadas pelo Estado, pois lhe cabe a tarefa de construir o arcabouço que garanta a legalidade necessária, em que uma

“[...] cadência produtiva que explora e expropria, integra e exclui os trabalhadores da produção capitalista, incide sobre a desvalorização da força de trabalho, seja pelo desemprego, seja pelo rebaixamento salarial ou pelas novas formas de assalariamento, uma vez que reduz ainda mais as remunerações da força de trabalho à escala global e continental. As novas modalidades de valorização do valor respondem pela centralidade do trabalho precário e pela negação do direito ao trabalho protegido. Ao contrário do período fordista, propaga-se, dentre

⁸³ A pandemia permitiu acesso a mais um universo de dados que revela os que sem vínculo formal de trabalho e sem renda, no ano de referência, tiveram deferida a concessão do Auxílio Emergencial em 2020.

outros, o trabalho por conta própria, como expressão do empreendedorismo e meio de administrar o desemprego.” (Mota, 2017, p. 34)

Diante da pandemia da COVID-19, tema abordado por Mota (2022) no artigo *El contexto de la pandemia de Coronavirus y sus implicancias para el Servicio Social brasileño*, a autora incorpora mais elementos em seu sequenciamento de análise da realidade. Para a autora, “el surgimiento y enfrentamiento de la pandemia del Covid-19” aparece referenciado ao processo de expropriação do trabalho inerente às relações de produção e reprodução do capitalismo e mais às condições atuais da proteção social dos trabalhadores no país, mas para entender os desafios profissionais que estão colocados, vai mais além, trazendo a relevância dos recursos naturais e os prejuízos da sua utilização indiscriminada evidenciada nas “catástrofes ambientales” e no aumento da frequência das pandemias, afirmando que:

“[...] es la crisis sanitaria la que se ve potenciada por las estrategias de afrontamiento de la crisis del capital, llevadas a cabo por la burguesía para revertir la caída de la tasa de ganancia a través de iniciativas que redefinen la división internacional del trabajo, estableciendo renovadas formas de explotación laboral, teniendo como principales aceleradores la financiarización del capital y la acción depredadora transnacional de los recursos naturales para abaratar los costes de las materias primas y ampliar las exportaciones de productos primarios, especialmente en los países con grandes fronteras agrícolas y mineras, que favorecen la aparición de catástrofes ambientales y la aparición de pandemias, entre otras, la región amazónica brasileña.” (Mota, 2022, p. 14)

No Brasil, em sua condição de país periférico, somam-se as marcas da formação sócio-histórica mais “la subordinación a los intereses y necesidades del capital imperialista”, que traz a necessidade de destaque ao recorte de gênero e raça/etnia, pela extrema exploração e desproteção a que são submetidos tais grupos de trabalhadores.

“En el caso de Brasil, cuya formación social tiene sus raíces en el sistema colonial, en el trabajo esclavo y en el latifundio, la modernización capitalista se basó históricamente en la dependencia y subordinación al capital imperialista, bajo la dominación de la autocracia burguesa, caracterizada por la exclusión política de las clases trabajadoras y subalternas, cuyas formas de ser y vivir llevan las marcas de relaciones sociales de clase generizadas, racializadas, sobreexplotadas y desprotegidas socialmente.” (Mota, 2022, p. 15)

Para além disso se embaralham acontecimentos do tempo presente que agudizam a crise sanitária diante da condução prioritariamente ideológica da pandemia da COVID-19. “A grandes rasgos, se puede afirmar que en el actual escenario brasileño convergen elementos que dan unidad a las expresiones de esta crisis del capital - sus

dimensiones económica, social, política y sanitaria - cuyo espectro ideopolítico es una verdadera crisis orgánica.” (Mota, 2022, p. 16)

Em síntese, Mota (2022) acusa que o “desastre” na gestão do governo das providências necessárias ao atendimento dos desdobramentos da pandemia da COVID-19 colocou as classes trabalhadoras numa situação bastante grave:

“El empobrecimiento de las clases trabajadoras avanza por la falta de ingresos, en un escenario de supresión de derechos y garantías sociales. Entre otros aspectos, está la reducción de las prestaciones sociales, la insuficiencia de las ayudas de emergencia durante la pandemia y la dificultad de acceso a los medios de protección social de la seguridad social [...]” (Mota, 2022, p. 18)

A autora realça o que ocorre àquela altura, a ameaça do ressurgimento das práticas voluntaristas, da filantropia religiosa e empresarial. E relembra o slogan “vacuna en el brazo y comida en el plato” multiplicado em protestos acadêmicos e sindicais, para citar algumas das manifestações. “Este ambiente social está mediado por una verdadera guerra cultural, portadora de un neoconservadurismo reaccionario y ultraneoliberal...” (Ibid.). Onde “... el conservadurismo histórico de nuestra formación social, con un claro contenido racista, patriarcal y antidemocrático, lleno de prejuicios contra las mujeres y la comunidad LGBTQIA+, ligado a las relaciones de clase social.” (Mota, 2022, p. 19). No âmbito das desigualdades sociais, perquirida pela autora, as quais se soma a crise instaurada com a pandemia da COVI-19, as classes trabalhadoras não receberam a atenção devida da direita e da extrema direita no atendimento às “necessidades mais básicas”, num ambiente em que a organização coletiva vivenciava um revés.

“Así, el botín de la crisis capitalista y, dentro de ella, la crisis social y sanitaria que vivimos afecta material, social y culturalmente a fracciones de las clases trabajadoras y subalternas, sacando a la luz nuevas demandas, situaciones y contextos que tienen implicancias para las políticas sociales y el trabajo diario de los trabajadores sociales en Brasil [...]” (Ibid.).

O Serviço Social brasileiro dispunha de condições favoráveis ao enfrentamento das condições diversas, que segundo Mota (2022), suas características principais são:

“[...] cuyas principales características son la organización político-profesional de los trabajadores sociales en todo el territorio nacional, la existencia de parámetros nacionales para orientar la práctica profesional y de un conjunto de resoluciones y directivas nacionales de carácter político, ético y técnico relacionadas con la formación profesional y con las orientaciones ético-políticas y profesionales. Tales particularidades no son exclusividad continental, sino que revelan expresiones de la cultura profesional del Servicio Social brasileño en armonía con las condiciones sociohistóricas que determinaron la lucha por la superación del Servicio Social tradicional.”. (Mota, 2022, p. 19-20).

Alonguei-me na explanação das ideias de Ana Elizabete Mota (2009; 2010a; 2010b; 2010c; 2014;2015; 2017; 2022), sem, entretanto, esgotar a sua produção bibliográfica acerca da totalidade do que o real remonta nas vidas das classes trabalhadoras através das imposições do capital e daqueles que representam os seus interesses. É uma autora que traz para o Serviço Social importantes reflexões, que não encontram no seu todo, um consenso dentro da profissão. Mas merece todo o respeito e consideração dentro do debate, especialmente num momento em que se pensa - “o SUAS que temos e o SUAS que queremos”⁸⁴. Aqui me furto aos comentários analíticos, os quais ainda retomarei, sem me abster das conexões necessárias.

Sigo adiante, trazendo mais uma autora, que de outra maneira, pode ter também causado polêmica, não obstante, ela trouxe muitas contribuições à composição da política de assistência social no Brasil. Me refiro a Aldaíza de Oliveira Sposati.

3.3. Aldaíza de Oliveira Sposati ⁸⁵

Aqui cabe incluir um livro que por consenso dentro do Serviço Social tem um significado importante no ato de pensar a assistência social no Brasil. Para o livro *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras; uma questão em análise*, José Paulo Netto direcionou no prefácio a assertiva: “prelúdio de uma interpretação renovadora” (grifos do original). Publicado em sua primeira edição em 1985, o livro demarca a importância da recuperação das políticas sociais num cenário de retomada da democracia, como aponta Diego Palma do CELATS, também prefaciando o referido livro.

O reconhecimento do texto de autoria de Aldaíza de Oliveira Sposati; Dilsea Adeodata Bonetti; Maria Carmelita Yasbek; Maria do Carmo B. Carvalho Falcão certamente se deve pela incorporação da assistência social, que aconteceu com a CF/1988, enquanto direito social e pela sua apresentação na qualidade de política social. As políticas sociais naquele contexto são apreendidas enquanto *lócus* privilegiado da prática do assistente social, concomitantemente à ação de outros profissionais. E são captadas dentro da lógica de ações elencadas no “[...] enfrentamento da questão social

⁸⁴ Me refiro ao tema da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social - “Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos” - realizada entre os dias de 5 e 8 de dezembro de 2023, em Brasília.

⁸⁵ A autora ao longo de sua carreira profissional e acadêmica, esteve ocupando lugares nos mais diversos espaços institucionais, como vereadora, assessora política e assessora técnica, além de assistente social, pesquisadora e professora universitária.

[...]” (Sposati et al., 1987, p.20). A “questão social” é apreendida enquanto expressão do conflito entre capital e trabalho, representada na luta dos trabalhadores colocando em pauta suas reivindicações daquele período da história. As necessidades sociais são incorporadas pelo Estado colocando-o no desempenho do papel contraditório de produtor e organizador das desigualdades sociais, simultaneamente à mediação do confronto colocado pela pauta de reivindicação dos trabalhadores. Uma crítica expressa pelas autoras se direciona para o quadro identificado enquanto empenho do financiamento da assistência social, onde, a:

“[...] Ausência de uma política unificada de propósitos, entre os próprios órgãos federais e entre as diferentes instâncias de poder, termina por estimular a ação imediatista, do ajuste político, da resolução emergencial. A inexistência de uma clara definição de atribuições e competências das várias instâncias governamentais faz com que serviços semelhantes sejam prestados por diferentes órgãos sob denominações diversas, resultando na superposição e fragilização dos recursos.” (Sposati et al., 1987, p.105).

Sposati (1989) em artigo sob o título *A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social*, penetra o tema da assistência social como constituinte da Seguridade Social, recorrendo à crítica às compreensões históricas que antecederam à CF (1988) e que persistiram na altura da composição do texto. A autora transita, para fazer a crítica, no resgate do que circunda a assistência social enquanto “critério peculiar” no reconhecimento da “demanda” pelo “mérito ou o valor da necessidade”, definindo aqueles que são “necessitados” e “desamparados” (Sposati, 1989, p. 7). “O conceito de desamparado ou necessitado é atribuído à condição de fragilidade física associada à econômica, responsabilizando o Estado de suprir um amparo mínimo a tais cidadãos.” (Sposati, 1989, p. 8).

A autora adentra no dilema dos “auxílios financeiros” aos “incapacitados” delimitado em sua “excepcionalidade” que contradiz a realidade de “pobreza da população” quando aumenta o número dos que requerem tais “auxílios”. Considerando aquela conjuntura, a autora me leva a formular três perguntas: O que acontece com o trabalho e o salário? E a cidadania, como a apreendem? Qual a dimensão da igualdade? As respostas da autora viriam na seguinte síntese:

“[...] no Brasil a assistência social, como área de ação governamental, longe de ser ação complementar, constitui forma específica e estratégica de atribuir alguns serviços sociais a determinados segmentos da população. Mais do que isso [...], a assistência social é uma forma discriminada e parcial de estender algumas condições para a reprodução social de determinados segmentos da população [...]” (Sposati, 1989, p. 13-14).

Entendo que trazer do ponto de vista teórico, o atravessamento no cotidiano das realidades vividas que circundam a assistência social, penetrada pela crítica da autora que percorre os meandros da percepção daquele momento histórico da “reprodução do trabalhador” na dicotomia visível/invisível, significa uma contribuição extremamente importante para o desenho da política de assistência social pública.

“O que decorre desta inserção da assistência social na relação capital-trabalho? Inicialmente, como mecanismo econômico, social e político a assistência social mantém as suas ações travestidas de ajuda, já que o grupo com o qual opera apresenta reduzida visibilidade política, pois aparentemente não se coloca no confronto direto capital-trabalho. Segundo, as suas práticas não atingem a opinião pública, já que aqueles que a ela se dirigem ‘não existem’ e assim decaem para a abstração pura da existência humana. Terceiro, ao construir ajuda, o campo da assistência social se põe imediatamente como o do não-direito. Para ser reconhecido, como possível usuário, a necessidade apresentada deve ter o mérito de ser atendida.” (Sposati, 1989, p. 15).

O processo de identificação e enfrentamento da persistência da presença do conservadorismo na apreensão da assistência social como política social pública inserida no contexto de interesses eminentemente antagônicos, caminhou em paralelo à identificação das grandes e graves mazelas país afora, dando visibilidade aos problemas a serem enfrentados (Sposati, 1989).

Ao destacar o que é ilegítimo no entendimento da assistência social, a autora consegue realçar a importância da “[...] dimensão econômica e política pela qual a sociedade se organiza.” (Sposati, 1989, p. 16). Uma trajetória intelectual para Aldaíza Sposati e tantos outros pesquisadores, que estavam somente começando, uma “resistência” de não seguir o curso do que densamente quis incluir o legislador na CF (1988), rolava solta nas agendas de governos que se comprometeram em pactuar com a implementação do neoliberalismo no país.

Aldaíza Sposati (2005a) no livro *A menina LOAS; um processo de construção da Assistência Social* que representa o registro da Conferência de Abertura da IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003) por ela proferida. Naquela ocasião decorridos 10 (dez) anos da promulgação da LOAS (1993), aquela Conferência demarcava a entrada, numa trajetória ascendente, para a política pública de assistência social brasileira⁸⁶. A autora se detém em apresentar os primórdios da composição da assistência social, ou seja, as primeiras iniciativas para pensar a assistência social no

⁸⁶ A estratégia implementada no governo FHC que desconsiderava a política de assistência social, o Programa Comunidade Solidária que atravessou os seus 8 (oito) anos de gestão, aparece no capítulo IV.

Brasil⁸⁷. Ao delinear o percurso para sua composição a autora nos contempla com uma prévia conclusiva que merece meu destaque pela atualidade, dentro do contexto da defesa do que vem a seguir, tornando-se o SUAS (2005a):

“A conquista de direitos humanos e sociais supõe uma revolução política-cultural que provoca mudanças no modo de pensar e agir conservador, ditatorial, não democrático, de concentração de riquezas intensamente presentes na sociedade brasileira. Estas mudanças geram também impactos na economia, no financiamento público. Sem essa mudança de entendimento nunca no Brasil poderão ser praticados os direitos sociais e direitos humanos.” (Sposati, 2005a, p. 9-10)

A autora finda sua abordagem do tema com cinco recomendações:⁸⁸

“1ª recomendação - erguer os pilares sustentadores da política pública de assistência social, é preciso processar a substituição dos materiais frágeis que ainda compõem a casa do Ministério da Assistência Social por pilares de sustentação com argamassa unificadora para todo o território nacional. A nova casa da menina LOAS precisa de pilares de sustentação.

- primeiro pilar é formado pelo paradigma da relação de parceria, não podem existir tijolos separados ONG a ONG, entidade a entidade. Sem argamassa e concreto unificador, não haverá política social e direito do cidadão. É preciso instaurar a relação de rede/sistema onde a completude não é individual, mas resultada da relação de intercâmbio e divisão conjunta, resultado e direito dos usuários.

- segundo pilar é o sistema único de cobertura, descentralizado, territorializado, com porta de entrada única para todos os usuários, e não para cada entidade. É preciso definir quem entra e quem sai e como sai, isto é, com quais aquisições e direitos garantidos.

- o terceiro pilar é o de serviços permanentes e continuados, acabando com nomes fantasias. É preciso nomenclatura padrão que atravesse governos, é preciso hierarquia de serviços entre proteção social básica e especial que garanta seguranças de cobertura.

- quarto pilar é o do pacto federativo da assistência social que opere por um fluxo ascendente onde a gestão nacional opere sob o caráter democrático e reconheça as forças locais que possui.

[...]

2ª recomendação – dar caráter substantivo à assistência social, pois é preciso tornar patente em palavras, decisões e consequências que a assistência social não é gênero que se subdivide em espécie, ela não é um adjetivo. A Assistência Social é uma espécie do gênero Seguridade Social e tem área de ação definida na constituição federal. É preciso parar de transgredir a constituição e levá-la a sério. Ela não é elixir de pobre. Ela é proteção social básica e especial; ela tem especificidade que a distingue, o que não a aparta das necessárias relações com as demais políticas sociais e econômicas. Assistência social é ato de direito e não ato de vontade ou liberdade. Como direito, tem responsabilidades pelos resultados do que faz e não só vontade de inaugurar coisas novas ou novos nomes.

Como direito, a assistência social é obrigação para com a coletividade e ao indivíduo.

3ª recomendação – estabelecer para o usuário o poder de ter direitos:

⁸⁷ A “paternidade genética” delineada por Aldaíza Sposati se reporta a produções brasileiras elaboradas entre os Séculos XIX e XXI.

⁸⁸ Estas cinco recomendações foram incorporadas pela Política Nacional de Assistência Social (2004).

Construir paredes e teto nessa casa, definir seu espaço próprio, exige materializar *que direitos são esses da assistência social*. Afinal é direito a quê? Quando ocorre? A quem se dirige?

[...]

4ª recomendação – romper o caráter inconcluso da aplicação da Constituição brasileira quanto aos direitos sociais.

[...]

5ª recomendação – romper com o vínculo entre a assistência social e a noção residual de pobreza que não alcança a cidadania; é preciso dotar por base as noções: de necessidade, de risco, de vulnerabilidade social demandatória de garantia às seguranças de proteção social.[...].” (Sposati, 2005a, p. 77-83) (grifos da autora).

A política de assistência social foi construída ao longo dos anos, antes da promulgação da LOAS (1993), cujo marco legislativo é a CF (1988), com embates e atropelos. Em 1990 ocorreu um veto presidencial ao primeiro projeto. Entre os anos de 1991-1992 os debates em torno da democracia e direitos sociais aconteceram em meio a escândalos no Executivo. O Legislativo precisou se mobilizar na formatação de Projetos de Leis. (Sposati, 2005a).

Localiza-se na produção de Sposati (2005b) a evidência das batalhas travadas para que se efetivasse o status de política pública de assistência social, em que predominava a “[...] resistência ao novo paradigma e luta pela permanência da versão conservadora tradicional dessa área de ação estatal; os da adesão ao paradigma de direitos e luta pela ruptura com a tradição liberal conservadora que nega o dever do Estado na proteção social.” (Sposati, 2005b, p. 506).

A análise da autora referente àquele período, relaciona os elementos que perpassam a lógica de reprodução e produção da sociedade, nos seus aspectos individuais, societários e conjunturais. E assim para Sposati (2005b):

“O alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico. Por consequência, depende do modelo de regulação econômica e nele do papel do Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho em face das desigualdades sociais e econômicas. Analisar a especificidade/particularidade da política de assistência social no Brasil significa entender que estamos tratando de um objeto histórico e geograficamente situado e, portanto, de uma relação de forças sociais e políticas que constroem o formato do regime brasileiro de assistência social. Essa relação de forças é conjunturalmente mutável a partir da relação democrática entre governo-Estado-Executivo-Legislativo-Judiciário. O trânsito das responsabilidades do campo individual para o público/social pode se dar pela via do incremento do paternalismo ou pela conquista de direitos. No caso brasileiro essas vias não são polos duros e politicamente antagônicos, mas, muitas vezes, imbricados, e apresentam diferentes intensidades e mediações entre um e outro. A caridade religiosa é mais próxima ao paternalismo, todavia pode também negá-lo e reivindicar o cumprimento de um direito humano fazendo transitar sua posição ético-política de um lado para outro. Entre os praticantes da caridade vamos

encontrar ao mesmo tempo protagonistas de ambos os polos e múltiplos mediadores que chegam até a ser parceiros da execução de políticas públicas e da exigência democrática do cumprimento dos direitos sociais, enquanto outros permanecem sob a orientação da benesse.” (Sposati, 2005b, p. 508).

A complexidade daquele momento da história do país se compõe com mediações distintas que se confluem. A relevância atribuída embora densa, sempre requer que se complemente com possibilidades que convergem.

“No caso, a luta pelo retorno do Estado democrático mesclou-se com a luta pela extensão do acesso aos direitos sociais a todos. Romper com a ditadura militar e exigir do governo (nacional, regional e local) compromissos democráticos e a efetivação de uma agenda de provisão de necessidades sociais foi a luta de muitos movimentos sociais. O exame da política de assistência social, como de outras políticas sociais, significa tratar de uma mediação estatal na relação de classes em uma sociedade de mercado que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais e do dever do Estado com o social. Tem-se à frente a possibilidade de fazer avançar, em alguns aspectos, um processo constituinte inconcluso mesmo que sua completude seja, muitas vezes, mais desejo do que possibilidade. É o campo da dívida social brasileira, ante as exclusões sociais onde os serviços de assistência social são importantes quer para suprir demandas da reprodução social de segmentos sociais, ainda que invisíveis entre os brasileiros, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/equidade de direitos perante o Estado brasileiro e a ética social fundada na dignidade humana.” (Sposati, 2005b, p. 508-509).

A PNAS entrou na agenda pública em 2003 e foi aprovada pelo CNAS em 2004. E o SUAS foi implementado em 2005. Tudo isso foi viabilizado dentro de um contexto em que ocorriam “decisões e políticas públicas diferenciadas” (Avritzer, 2016).

Para que uma política pública ou programa seja estruturado pelos agentes públicos precisa estar a priori na agenda pública. Nas sociedades democráticas contemporâneas, políticos e técnicos de gestão planejam as ações a partir de situações sociais ou problemas que foram incluídos na agenda de prioridades para que alcance o *status* de políticas públicas. Isso requer uma capacidade técnica de planejamento, que se consolida na composição das equipes que fazem parte do governo federal, preferencialmente servidores concursados de carreira, representando o Estado brasileiro, para qualificar e atender a tomada de decisão política e de gestão.

Em *O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social* (2006), Sposati ao abordar os impactos da implantação do SUAS, traz a discussão do financiamento dos serviços socioassistenciais na “discrepância” entre benefícios e serviços.⁸⁹ A autora

⁸⁹ A PEC Nº 383/2017, surgiu após o corte severo no orçamento para o SUAS em 2016. Era apenas o início de uma sequência de ataques contra a política de assistência social. O debate segue em andamento quando aqui escrevo a minha tese. E compôs proposições encaminhadas à 13ª Conferência Nacional de

sublinha que a “baixa incidência” dos recursos provenientes para o financiamento das ofertas era um problema importante.

Ela recupera que “[...] a rede socioassistencial nasceu de iniciativas isoladas de estados, municípios, organizações sociais e nela a presença do governo federal se deu por contribuições através de subvenções, isenções, transferências[...]” (Sposati, 2006, p. 98).

Naquele contexto, segundo a autora, não se tinha a preocupação com o cálculo do valor necessário para a cobertura das ofertas, com a sua padronização ou com o “impacto e resolutividade” frente aos aspectos advindos dos territórios.

“O SUAS muda por completo essa posição do gestor federal. Ele passa a ser corresponsável pela rede socioassistencial. O vínculo entre benefícios e serviços traz demandas pela ampliação da rede básica dos serviços socioassistenciais. No caso, a rede territorializada de Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e de outros serviços como a rede de convívio social e de atenção às famílias passa a ser fortemente demandada. Esse necessário crescimento da rede de serviços será tema polêmico e de pressão social, portanto, fonte de emanção de ruídos cuja repercussão parece que ainda vai ‘poluir’, por muito tempo, as relações entre Municípios, Estados e União.” (Ibid.).

As reflexões da autora envolvendo a tríade proteção social, benefícios e serviços, que incluindo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), caminharam na direção de atribuir unidade entre as perspectivas sociais, educativas e protetivas presentes na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Sposati, 2020). A experiência do Serviço Social no SUAS permite a concordância com as conclusões propostas pela autora de que, a política de assistência social materializada pelo SUAS confere na sua intersecção com o ECA “[...] alterações na cultura intergeracional e institucional junto a crianças e adolescentes [...]” (Ibid. p.75). Alterações que perpassam serviços e benefícios e adensam o trabalho social com famílias e a efetivação de atendimentos que priorizam a proteção social na consubstanciação de direitos humanos e sociais. “Com certeza, enxergam-se avanços, embora estes, não raro, estejam demarcados por incompletudes e inconsistências em suas permanências, além de ameaças pela sua extinção sobretudo pelo corte de financiamento público.” (Ibid.).⁹⁰

Assistência Social realizada em 2023 em Brasília – tema “Reconstrução do SUAS: o SUAS que temos e o SUAS que queremos”. A mobilização advinda de muitas direções, almeja que a proposta siga o curso em direção à aprovação final tem sido engrossada, mas precisa de mais esforços para atravessar a barreira conservadora existente na Câmara Federal e no Senado, e assim chegar à sanção Presidencial.

⁹⁰ As discussões iniciadas em 2023 quanto à revisão da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais têm uma importância histórica na qualificação dos serviços socioassistenciais que

Sposati (2022) no artigo *Visibilidade dos invisíveis na proteção social pública: efeitos da COVID-19* apresenta um panorama do que emerge com a pandemia da COVID-19, em relação à proteção social. “A pandemia dá visibilidade para que se enxergue como e, em que condições, é possível sobreviver sem proteção social. Afinal com o que, ou com quem, humanos se protegem e são protegidos?” (Sposati, 2022, p. 342). A autora prossegue provocando arditamente aqueles que negavam as “necessidades humanas sociais” que estavam colocadas no período “pandêmico”.

“Há, na crise da pandemia Covid-19, um trânsito entre visibilidade e invisibilidade: a crise mostra o que era invisível fora dela, contendo a capacidade reveladora das invisibilidades que encobrem as desigualdades e as precariedades nas e das condições humanas de sobrevivência com dignidade.” (Ibid.).

A autora se propõe a enfrentar três desafios diante das ideias iniciais que percorre e que em síntese inclui acima:

“O primeiro deles são os enfrentamentos jurídicos-políticos- econômicos- religiosos e ideológicos à efetivação da extensão da cobertura pública da proteção social, na condição de direito de cidadania. O confronto, neste desafio, é a explicitação da discriminação motivadora da naturalização da desigualdade, o que revela uma insuficiência de reconhecimento do substrato humano.

Um segundo desafio é a efetivação da proteção social como direito de cidadania, isto é, na condição de uma política operativa de responsabilidades públicas e estatais, capaz de gerar certezas ao cidadão. [...]. No caso do Brasil, país de dimensão continental, com expressiva quantidade populacional, a cobertura das políticas sociais obedece a um formato de gestão federativa entre seus três entes estatais.

[...]

O trato igualitário para as diversidades regionais, foi conceber a totalidade nacional como uma Federação, onde Estados autônomos submetem sua soberania parcial/regional à soberania nacional, formando a unidade Federativa do Brasil constitui-se de 26 estados regionais, 5570 municípios e um Distrito Federal, rege-se pela soberania da União, o Governo Federal. A multiplicidade de gestores estaduais e municipais, exige forte modo de gestão democrática capaz de articulá-los a um padrão capaz de gerar garantias de direitos a um cidadão.

[...]

O terceiro desafio se encontra na dupla restrição conservadora, de orientação neoliberal do atual governo, que objetiva reduzir a responsabilidade estatal pelo provimento de atenções em serviços públicos estatais, por exemplo: reduzindo pessoal estatutário, não substituindo os servidores que se desligam, não admitindo novos servidores para ampliar quadros, interceptando manutenção de funções de conselhos, fóruns e espaços coletivos decisórios em formato democrático e participativo, sustando as formações coletivas de pessoal e, não provendo as unidades subnacionais com orientações gerais, promovendo a fragmentação. Além de não expandir, a estratégia é a de reduzir o existente.” (Sposati, 2022, p. 342-346)

merece a atenção dos trabalhadores do SUAS, controle social, gestores e pesquisadores. E que não incluirei aqui devido a necessidade de delimitar minha pesquisa, mas certamente outros pesquisadores se ocuparão com o tema.

A autora arrasta para o debate temas importantes: a “naturalização da desigualdade” expressa no descaso direcionado ao cotidiano de indivíduos e suas famílias: de adoecimento, da falta de renda e da morte; o não reconhecimento das “diversidades regionais”; o desconhecimento do impacto da pandemia da COVID-19 país afora para planejamento de provisões; o esvaziamento da responsabilidade do Estado no contexto do pacto federativo quanto ao financiamento das políticas públicas, fato que Sposati (2022) nomeia enquanto “federalismo de descarrego”; a instauração de um processo de ruptura com práticas democráticas e participativas presentes na política de assistência social⁹¹.

A proteção social, Sposati (2022)⁹², reconhece que provinha do trabalho regulado. Depois com o processo histórico, social e econômico, inaugurado pelo neoliberalismo, admite-se, diante da expansão da informalidade e do trabalho precarizado no Brasil, acentuado com as legislações trabalhista e previdenciária recentes, que as políticas públicas precisam incorporar a população desprotegida. O ápice desse entendimento transformado, acontece com a situação instaurada com a pandemia da COVID-19.

“A expansão da regulação social no Brasil foi tardia e marcada pela permanência, fortemente revelada sob a pandemia da Covid-19, de relações informais e precarizadas de trabalho, sobretudo na prestação de serviços. Situação majorada legalmente pela alteração da Legislação trabalhista que, em 2016, substituiu relações formais de trabalho por relações entre microempreendedores individuais (MEIS), sem seguro ou segurança de cobertura, e pela Emenda Constitucional nº 103 de 12 /11/2019, que alterou a Previdência Social.

A pandemia mostrou os trabalhadores invisíveis, impedidos de prestar serviços pela medida de isolamento social, sem nenhum apoio de seguro trabalhista ou de vida, não contaram, com remuneração substituta para poder sobreviver. Aqui se incluem cerca de 22 milhões de brasileiros que trabalham por meio de aplicativos móveis, que operam sob tais condições precárias. Portanto, a pandemia provocou a acareação entre as Reformas trabalhistas e previdenciárias realizadas entre 2016 e 2019 que reduziram a proteção social, inclusive, a partir de sua relação de trabalho/emprego.

Esse “reformismo” esclerosante e a omissão estatal nas políticas sociais, resultou em uma medida compensatória, cuja nomeação nada deixa a esconder: o Auxílio Emergencial. De mandado pelos parlamentares no Legislativo, o financiamento para o auxílio emergencial pôde extrapolar “o teto de gastos” estabelecido pela EC 95/2016. O governo federal aprovou o Auxílio com transitoriedade e incerteza para a população.” (Sposati, 2022, p. 347).

⁹¹ Houve violação de “direitos humanos sociais” no período da pandemia da COVID-19 de parte da gestão federal, como a autora aponta mais a seguir no mesmo artigo que aqui exploramos, na p. 354. As responsabilidades assumidas que sobrecarregaram os municípios precisam ser reveladas em pesquisas que se ocupem do tema, e que incluam, como se comportaram prefeitos e secretários municipais diante das mazelas de seus municípios.

⁹² Optei por não adentrar na abordagem da autora da política da educação.

O crescimento exponencial dos contaminados e mortes demandou que o AE fosse estendido. Colocar um direito à proteção social na mesa de negociação (tempo de duração e valores) num momento tão dramático, demarcou suas restrições de cobertura e valor.

Como ficou a população? Na explanação da autora aparece o quanto os acontecimentos foram devastadores, a exemplo do aumento da violência, principalmente do feminicídio; a insegurança alimentar de crianças e adolescentes com o fechamento das escolas em decorrência do isolamento social; a evasão escolar; a desproporcionalidade do acesso à vacina decorrente das diversidades territoriais e problemas de gestão na distribuição; a corrupção que atravessou o cenário extremamente complexo. E como o muito ainda parecia insuficiente foi engendrado o ataque à LOAS. A unidade da LOAS considerada uma inovação, passou por um processo de “destruição”.

“A perspectiva é a de retirar a mediação de municípios na execução de alguns serviços e atenções. Ações que dependiam de contato presencial para acesso, estão sendo substituídas por aplicativos, afastando o cidadão e reduzindo o número de beneficiários. Além disso, a condução da política social, em âmbito federal, vem sendo conduzida por representantes da área econômica, provocando choques “elétricos” na gestão social. Queimam-se memórias, trajetórias, processos e atenções.

Foi constituído pelo governo federal um superministério da Economia que estendeu sua intervenção ao Trabalho e a Previdência Social. Benefícios socioassistenciais a idosos e a pessoa com deficiência, tiveram sua gestão terceirizada passando sua operação para unidades da previdência social. A Economia passou a ser a mandatária de benefícios advindos do trabalho ou da cidadania, veja-se pelo silêncio do Ministério da Cidadania quanto a prática da austeridade burocrática que, ao invés de ampliar cobertura durante pandemia, cancela benefícios e impede inclusões.

A gestão de recursos financeiros precisa ser compatível com a ética da vida humana.” (Sposati, 2022, p. 351).⁹³

A autora retrata as incertezas colocadas durante à pandemia da COVID-19, sempre evocando a importância da proteção social na sua perspectiva de universalidade pensada e instituída outrora pela CF (1988) e pela política de assistência social. “Caso se construa o futuro, a partir do atual momento, ele terá que ser a antítese do que se está vivenciando.” (Sposati, 2022, p. 355).

⁹³ A discussão do que atravessa a “vida humana” tem relação direta com as condições de trabalho dos trabalhadores do SUAS, o que não incluo aqui pela extensão do debate.

A autora explora as suas preocupações com aquilo que se apresentava enquanto momento presente e suas certezas quanto às conquistas recentes voltarem a prevalecer: direitos, justiça social e dignidade humana.

“O futuro tem raízes, extremamente fortes, isto pode indicar condição de se propagar e de disseminar o reencontro dos fundamentos democráticos construídos, vividos, e neste momento escamoteados pelo negacionismo científico e antidemocrático do governo do país.” (Ibid.).

Embora Sposati não seja uma autora que se posicione de maneira a direcionar uma crítica radical quanto às ações Estado alinhadas às determinações do capitalismo mundial, suas convicções quanto ao desenho da política de assistência social proporcionaram uma composição alinhada com as “necessidades humanas sociais” e “direitos humanos sociais”. Não obstante, durante a pandemia da COVID-19, a autora inclui um tom alto a suas críticas, contrapondo-se ao processo iniciado de desmantelamento durante o governo Bolsonaro.

Sposati (2020) se propôs a listar as contradições diante do slogan “fique em casa”, colocando em evidência a impossibilidade de universalização do ato para brasileiros pela ausência de precárias condições de moradias que impediam o exercício do distanciamento social, mais a versão de trabalho *home office*, que para trabalhadores domiciliares e ambulantes em que a rua e as aglomerações são o *lócus* de suas atividades. A autora numa análise daquele ano, 2020, resumiu aquele momento nas seguintes palavras:

“A opção do governo brasileiro pelo neoliberalismo, aferrada nos últimos três anos, guia-se pela força do mercado, pelo individualismo e pelo Estado mínimo com sensível redução da proteção social. As políticas sociais têm sido tratadas com austeridade e solapadas em seus recursos financeiros submetidos a cortes significativos pela PEC da Morte. A reforma da previdência levou a que grande parte dos prestadores de serviços deixassem de ser empregados e se tornassem microempresários, com suas empresas individuais passaram a prestar serviços aos seus antigos patrões que se abstiveram das despesas previdenciárias. Para eles, deixou de existir a responsabilidade coletiva sobre o trabalho e os trabalhadores.

Estima-se que a população brasileira, com precárias condições de isolamento social, esteja composta por 12 milhões de desempregados (IBGE, 2019) cerca de 50 milhões de informais (parte entre os desempregados), 14 milhões de famílias, ou cerca de 45 milhões de pessoas em pobreza extrema (CADÚnico/Bolsa Família), cerca de 150 mil moradores de rua. Uma soma grosseira de 100 milhões de brasileiros, sem incluir os MEIS.” (Sposati, 2020, p. 102).⁹⁴

Aqui a autora trabalhou com os dados disponíveis naquele momento. Aldaíza Sposati é uma intelectual que se encontra sempre preparada a compor críticas em

⁹⁴ A precarização e a informalidade do trabalho discutimos no capítulo I (Tavares, 2021).

defesa da política de assistência social, por dentro da política, sem deixar escapar nada em suas avaliações no que se propõe a fazer. Sua conclusão é que aconteceu uma prática de genocídio e que as preocupações precisam se direcionar aqueles que não são mais invisíveis, “[...] para além de medidas emergenciais que desaparecerão no pós-pandemia.” (Sposati, 2020, p. 103).

No artigo *Suas e trabalho profissional; frágeis gritos e sussurros*, Sposati (2021a), que define enquanto objetivo “[...] identificar se o desempenho de uma profissão, no trabalho em equipe, destaca o poder exercido por essa profissão sobre outras, e se distancia da articulação interprofissional para alcance do objetivo comum: o direito do cidadão.” (Sposati, 2021a, p. 1). A autora explicita que a unilateralidade resume o pensamento que defende a sobreposição do profissional assistente social sob as demais profissões: “[...] é equivocado considerar que a política de assistência social tem centralidade no profissional assistente social.” (Sposati, 2021a, p. 2). Para a autora a “questão transversal” é:

“[...] teria o(a) assistente social uma especificidade de domínio profissional e de conhecimento ao trabalhar com o direito da proteção social? Ele(a) é um(a) trabalhador(a) que tem formação e domínio dos processos de efetivação de políticas sociais e, nelas, com a proteção social distributiva? Existe na dinâmica da proteção social, algum aspecto que seja próprio da especificidade do(a) profissional graduado em serviço social? Ou seja, o que realmente esse profissional, na proteção social, pode convocar como sendo algo que é do seu domínio específico. Se o tem, o que seria? Ou ainda vale indagar sobre o espaço e conteúdo que a formação profissional do assistente social atribui a proteção social como política de seguridade social.” (Ibid.)

Sposati (2021a) procura esclarecer que:

“Não é pertinente aplicar uma sinonímia entre as duas formulações: profissional assistente social e trabalhador(a) do Suas. O claro diferencial, entre as duas formulações, reside na concepção ético-política do trabalho em uma política social que deve afiançar direitos sociais e implica em uma relação de complementariedade entre as atenções.” (Ibid.)

Outra distinção que faz a autora é entre política de assistência social e SUAS,

“O Suas é um sistema público, cuja configuração institucional estatal e federativa organiza e provê a infraestrutura, a dinâmica da operação, e os resultados com que o ente federativo responde às necessidades e aos direitos socioassistenciais de cidadania, e se compromete com o direito à proteção social e à democracia. Por consequência, o sistema Suas, demanda sustentabilidade, que exige conhecimento, planejamento, sistemas de gestão e, sobretudo, aporte de recursos financeiros. A força da política pública de assistência social tem como um dos seus pilares a concretização do Suas e a negação desse sistema traz debilidade à política. O Suas, ao se concretizar sob limitações, insuficiências e precarizações, torna inexpressiva e subalterna a política de assistência social. Há, portanto, entre a concepção da política pública de assistência social e o Suas uma relação de referência e sobrevida mútua, isso significa que um e outro podem atuar como trava ou como alavanca para o avanço da proteção social distributiva.” (Sposati, 2021a, p. 3).

A autora direciona preocupação para o “campo de ação” e “responsabilidade da política de assistência social” que segue, na sua opinião, “heterogênea e fragmentada” numa sociedade capitalista, gerando dúvidas quanto à gênese de determinados posicionamentos.

“O atravessamento ideológico-político de um lado, e de outro, a frágil base teórico-científica e político-filosófica conferem inúmeros sentidos a essa política de proteção social.

Uma matriz organizadora de seu conteúdo decorre do próprio entendimento sobre a consistência, a abrangência e a direção da proteção social a ser garantida a todos em uma sociedade democrática. Trata-se de uma política que se ocupa da vida humana, mas a própria vida humana é demarcada por ciclos com características e desproteções específicas, cuja superação está acima de reponsabilidades individuais dadas por restrições físicas, por doenças, entre outros. Outro pilar dessa política decorre da natureza externa da proteção social, ela significa “contar com”, portanto, contar com algo que lhe é externo. A proteção social não é inerente ao indivíduo, mas à sociedade e ao sociorrelacional decorrente do pertencimento a uma dada classe social, por discriminações de várias ordens, como gênero, etnia, orientação sexual, orientação religiosa, por violências, por exclusões, por abandono, por vitimização, entre outras tantas formas que fragilizam a condição humana na vida em sociedade. Nesse conjunto de interdições à vida humana digna, a sociedade decide, historicamente, e em seu processo de maturação democrático-ético-civilizatório, as situações em que o Estado deve ser árbitro regulador e provedor de atenções às desproteções sociais e às suas causalidades. Nesse sentido, a agenda do conteúdo da assistência social, como de toda política social, é uma construção social ética-histórica resultante de lutas sociais que disputam o reconhecimento da extensão da dignidade humana, descolando-a da confortável condição de campo do poder e privilégio advindo da não distribuição da riqueza produzida e acumulada.” (Sposati, 2021a, p. 4).

A defesa da autora é a “segurança da proteção”, com vistas ao “exercício de prospecção na dinâmica do Suas”.

“A concepção de demanda reprimida não é operacionalizada em cada serviço, não se sabe quantos chegam e não são atendidos ou incluídos. A política de assistência social ainda não conseguiu ser incorporada com as características coletivas de uma política social a ser dimensionada do presente para o futuro. Sem essa dimensão, ela permanece como ação que responde a urgências, a emergências ou a agravamentos.” (Sposati, 2021a, p. 5).

Sposati (2021a) entende que “qualificar” a proteção social incluindo o SUAS,

“[...] implica em que a vida humana tenha um valor universal. Portanto, mostrar as mazelas humanas é de grande importância para a própria qualificação do Suas. A luta pela manutenção do aprimoramento do sistema implica na luta contra o racismo; contra a violência que vitimiza mulheres, sobretudo quando se singulariza a mulher negra; contra o trabalho infantil; contra o descaso com os direitos de proteção a crianças e adolescentes como seres em desenvolvimento; contra a violência física e sexual de crianças e adolescentes; contra os maus tratos e abandono de idosos e de pessoas com deficiência; contra os ataques aos povos tradicionais indígenas, quilombolas, ribeirinhos e outros; contra a opressão a população brasileira em situação de rua e sua diversidade, contra o abandono da população vítima de calamidades. Pode-se dizer que a luta do Suas, ao ter em pauta a proteção social, exige que ele mostre, isto é, dê

visibilidade às desproteções de modo a lutar pela isonomia de trato civilizatório e democrático a todos em sua diversidade.” (Ibid.).

A autora, dentro do contexto da ética profissional, defende a política pública de Estado para atender a quem dela necessitar, sem quaisquer discriminações, em que as desproteções sociais são “expressões da questão social”.^{95 96}

O artigo *SUAS e trabalho profissional; a/o trabalhadora/or assistente social* (Sposati, 2021b) dialoga com Sposati (2021a), e eu, como pesquisadora, me comprometi a trazer aquilo que faz avançar o debate em meio a uma revisão bibliográfica.

No seu percurso de análise, a autora realça que a centralidade deve ser atribuída à Seguridade Social, principalmente pela importância da pauta da “expansão da proteção social distributiva”. Isso porque a Reforma Trabalhista do Governo Temer retirou trabalhadores do trabalho formal, o que resultou no aumento da busca por proteção social não-contributiva, cuja cobertura difere das garantias advindas do trabalho, através da Previdência Social. Sposati (2021b) afirma que é preciso

“[...] analisar melhor o campo dos serviços do SUAS e dominar a relação entre os serviços e as seguranças sociais estabelecidas pela política e que devem ser garantidas. Será que essas seguranças estão sendo exponenciadas pelos serviços socioassistenciais e pelos benefícios?” (Sposati, 2021b, p. 252).

Na sequência a autora enfatiza que se precisa assumir o compromisso profissional de potencializar os serviços socioassistenciais, a atenção e a acolhida dos que se dirigem as unidades de assistência social em busca de atendimento:

“Precisamos desenvolver nosso conhecimento no âmbito das categorias da Política de Assistência Social, para nos colocarmos mais objetivamente no cenário.

Não se trata de reduzir a política a números, mas saber expressá-la por eles, para entrar e disputar no debate orçamentário. Trata-se de uma posição que supere lamúrias e permita enfrentar condições objetivas da política alimentada pela justiça social.” (Sposati, 2021b, p. 254).

Diante da pandemia da COVID-19, a autora lista preocupações para com temas que circundavam os “invisíveis”:

“Sabemos da precarização do cotidiano da vida humana, há muito tempo. Mas não somos transparentes em informar o que o SUAS nos permite saber. O que materializamos com nosso trabalho? Como é que disseminamos o saber que

⁹⁵ A particularidade brasileira que embasa a ética profissional em defesa da política pública de Estado numa perspectiva de universalidade aparece no capítulo II e III.

⁹⁶ Existem aspectos da análise da autora que não contemplo aqui propositalmente, o que não significa que desconsidere a importância do que está disposto.

construímos? Não sabemos informar, dentre os serviços em funcionamento, qual é a demanda reprimida. [...]. Temos um serviço disso, outro daquilo. Mas quantos atendemos e quantos esperam pelo atendimento? No campo dos benefícios, consegue-se fazer esse cálculo: São tantas famílias, em tais condições; temos as famílias do programa bolsa família; temos como demanda reprimida um dado número expresso de solicitantes de Benefício de Prestação Continuada (BPC).” (Sposati, 2021b, p. 255-256).

Sob as ameaças do assistencialismo e da filantropia que assombram as “emergências e calamidade”⁹⁷, Sposati (2021b) chama atenção para possíveis desafios que a pandemia da COVID-19 pautou.

“Temos que encarar o SUAS, como ele é, ou seja, um sistema federativo. Mas seu percurso cruza com muitos emissários da filantropia e não do direito. São organizações sociais e religiosas que se envolvem com a caridade, e, nelas, o direito fica obscurecido, assim como o caráter estatal e público do SUAS. Temos que encarar o sistema estatal, que tem responsabilidade estatal, que é federativo. E temos que ser republicanos. [...]”

Não podemos pactuar com o conformismo. O conformismo não tem horizonte. O conformismo é viver no passado. O conformismo significa retroceder. Está colocada a questão do medo, e o medo nos leva ao conformismo: o medo nos paralisa. Dentro dessa mesma reflexão, ao se estar no caminho de construção de uma política social, sob a égide de direitos socioassistenciais, é preciso manter o pensamento, a palavra, a orientação nessa direção.

Temos inconsistências e incoerências. E uma delas é que somos trabalhadoras/es, como os demais, em uma política social, e sem nenhuma presunção. Temos que edificar a base ético-científica nessa construção. Temos postergado a construção do conhecimento sobre a proteção e desproteção social, no âmbito do SUAS.” (Sposati, 2021b, p. 256).

Sposati (2021b) requisita que a trabalhadora (or) do SUAS direcione atenção para o “espaço institucional”, local onde se materializa a sua ação, com o propósito de apreender e direcionar proposições, diante do que afeta o cotidiano das unidades socioassistenciais e consequentemente o sistema, relacionando atenção a quem dele necessita. A autora destaca e exemplifica que é importante conhecer-se profundamente a alocação dos recursos financeiros no SUAS:

“[...] como o custo de um Cras. Quanto custa manter uma unidade; quantas ainda precisamos implantar, nesta cidade? Qual é o custo da atenção? Quando afirmamos que os benefícios eventuais são ridículos, no seu valor, o que seria o não ridículo? Como trabalhar para alterar esse valor? Nós não produzimos dados sobre a falta de cobertura. Temos que saber quem estamos atendendo, mas também quem estamos deixando de atender.”(Sposati, 2021b, p. 258).

Essa discussão certamente não se finda aqui. E de parte da autora aguarda-se manifestações futuras.

⁹⁷ Como Sposati (2021b) se refere.

A discussão acerca do financiamento tem sido direcionada a partir do fundo público. É uma discussão densa que envolve muitos pesquisadores, e que aqui, não havia espaço para a penetrar. Uma importante contribuição vem de Bhering (2021). Aqui incorporo Ivanete Boschetti que na sua discussão acerca da política de assistência social traz o tema do fundo público, sem ser uma referência ao debate.

3.4. Ivanete Boschetti

Boschetti (2007) dentro de uma proposta de texto que apresenta as limitações inerentes a um *Editorial*, ao estabelecer uma interlocução com os temas posteriores, expõe o seu pensamento, introduzindo o debate, que se mantém importante.

A autora busca relacionar políticas sociais, crescimento econômico e desigualdades sociais. Para a autora os temas são centrais no debate porque as atenções estavam voltadas para o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB), que se tinha como meta alavancar. E mais, a transferência de responsabilidade às políticas sociais, especificamente, à previdência social, “[...] de retrair os investimentos e impedir o crescimento econômico.” (Boschetti, 2007, p. 13).

No conjunto das preocupações da autora se inclui o significado das políticas sociais no âmbito da sociedade capitalista, sem se eximir das críticas que cabem ao sistema econômico e suas contradições.

“Não devemos esquecer que as políticas sociais, mais do que simplesmente garantir acesso a bens e serviços, são importantes mecanismos de realização de direitos de cidadania, e foram estratégias fundamentais de expansão do Estado social e do crescimento econômico no período conhecido como os ‘anos de ouro’ do capitalismo, entre as décadas de 1940 e 1970, sob os auspícios da regulação econômico-social de matiz keynesiana-fordista. Mesmo o avanço avassalador do neoliberalismo nas décadas de 1970 e 1980 não foi capaz de dismantelar as políticas sociais nos países europeus, e a média de gastos com políticas sociais permanece em torno de 22% do PIB. Elas continuam sendo elementos fundamentais na estratégia de ampliação do consumo de bens básicos, aumento da demanda agregada e geração de emprego no setor público e privado.” (Ibid.)

Seguindo por dentro da análise da autora, a política social instituída pela CF (1988) brasileira esbarra nos interesses do capital, “[...] sendo fortemente tencionada pelas estratégias de extração de superlucros e supercapitalização, com a privatização explícita ou induzida de setores de utilidade pública, onde se incluem saúde, educação e previdência.” (Ibid.). Em que as “medidas neoliberais” instituídas mediante acordos entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI), iniciados em 1998, trazem o

atravessamento de juros altos, redução do aparato estatal, políticas focalizadas, privatização, que afetam as políticas sociais no impedimento de sua expansão e atacando a sua competência de “redistribuir renda e reduzir desigualdades sociais” . (Ibid.).

Para aquele momento a autora avalia que havia se rompido com a “uniformização e universalização” dos direitos instituídos pela CF (1988), em decorrência das contrarreformas da previdência social ocorridas em 1998, 2002 e 2003. Recorro as palavras da autora para melhor apresentação da análise: “[...] restringiram direitos, reforçaram a lógica do seguro, reduziram valor de benefícios, abriram caminho para a privatização e para a expansão dos planos privados, para os fundos de pensão, ampliaram o tempo de trabalho e contribuição para obter a aposentadoria.” (Ibid.).

Uma importante crítica, que perdura atualmente, é quanto ao financiamento das políticas sociais e como acontece a tributação sob a classe trabalhadora, mais seus desdobramentos na concentração de renda.

“Os sucessivos ajustes fiscais realizados nos últimos anos fazem com que o comportamento da alocação de recursos para as políticas sociais, e de modo específico para a seguridade social, assumam um caráter regressivo e restritivo, o que permite apenas o desenvolvimento de mecanismos compensatórios, que focalizam as políticas sociais nas camadas mais pobres da população, e que não alteram profundamente a estrutura das desigualdades sociais. A forte ampliação da carga tributária brasileira não tem se revertido em ampliação de políticas sociais universais e redistributivas. Ao contrário, nossa carga tributária é regressiva, porque os impostos e contribuições incidem sobre os trabalhadores e o consumo. Assim, a tributação não promove redistribuição de renda e riqueza; ao contrário, contribui para sua concentração.” (Boschetti, 2007, p. 13-14).

As análises de Ivanete Boschetti estão sempre comprometidas com a incorporação dos temas e problemas de conjuntura e societários, percorridos através de mediações que aprofundam o entendimento da particularidade brasileira, na medida em que agrega a perspectiva de totalidade nas suas dimensões econômicas, políticas e sociais, adensando o debate. Naquele momento não era possível ainda antecipar o desenho da política de assistência social a que se chegaria, mas sem quaisquer dúvidas as críticas contribuíram para o amadurecimento da política naquilo que esteve ao alcance dos técnicos que se envolveram na sua formulação, estivessem no planejamento ou na execução. Vamos entender que questionamentos a autora formula para a política de assistência social, frente a pobreza e as desigualdades sociais.

Boschetti (1998) traz um percurso de análise direcionada à gênese da perspectiva de universalização no Brasil, muito embora não tenha se alicerçado no país. É sabido que o que se almejava era a proteção social pelo trabalho em caráter universal.

“[...] Por que a lógica do seguro, considerada potencialmente universalista, não ultrapassou o universalismo formal e não se tornou a base de uma proteção generalizada a toda população? Quais são os elementos que impediram ou dificultaram a transmutação do seguro em seguridade universal? [...]” (Boschetti, 1998, p. 84).

A autora lista o seguro e propriedade social; direitos sociais e condição (não) salarial e direitos sociais e cidadania enquanto eixos-chaves para apresentar uma discussão bastante interessante, utilizando-se dos autores como Wanderley Guilherme dos Santos e Robert Castel, para citar alguns dos quais faz referência.

Os direitos sociais com base no seguro e propriedade seria uma estratégia de contrabalançar a perda de direitos políticos e efetivar a legitimidade na continuidade da ditadura militar e mais, estabelecer um “compromisso político” com base no populismo e corporativismo.

“Ainda que a explicação sobre a emergência das políticas de proteção social fundamentadas na abordagem da legitimidade política apresente limites, alguns estudos já demonstraram que essa perspectiva está bem presente na história das políticas sociais brasileiras. As políticas de regulação das relações de trabalho, inclusive previdenciárias, implementada pelo governo Vargas a partir dos anos 30 podem ser explicadas a partir desse enfoque com a condição de não se limitar a ele. As respostas governamentais à questão social que emergiu no processo de industrialização situa-se igualmente no objetivo de integração da classe trabalhadora no sistema capitalista. A opção política de manutenção da propriedade privada associada à instituição de uma certa segurança dos trabalhadores associados foi claramente expressa por um responsável, desde a implementação da política previdenciária durante o governo Vargas[...]” (Boschetti, 1998, p. 85).

A autora realça que o Estado coube a tarefa de atender as demandas decorrentes da “precariedade das condições de vida dos trabalhadores”, sem tocar na propriedade privada. Institui-se uma “desigualdade na complementariedade”. Há uma ruptura com a “lógica da segurança” originária da propriedade privada, como única saída. E isso é possível porque a modernidade inaugura a divisão do trabalho, fundada a partir do salário, “processo de assalariamento”, que converte “segurança-propriedade em segurança-trabalho.

Os direitos sociais e condição (não) salarial advém do fato de no Brasil não se ter atingido o “pleno emprego”. A autora esclarece que:

“O que parece ser uma particularidade da situação brasileira é que as transformações vividas no que concerne a reestruturação salarial não se transformaram em uma condição salarial generalizada a toda (ou quase) população economicamente ativa. Apesar do forte crescimento econômico do período conhecido como os ‘trinta anos’ gloriosos’, a população economicamente ativa não se organizou massivamente em torno de relações de trabalho assalariadas.” (Boschetti, 1998, p. 96).

Nas considerações da autora acerca da assertiva acima, pairam sob as questões que perpassam o trabalhador urbano na sua relação com o emprego que efetive o acesso à previdência social garantindo-lhes os direitos sociais; os trabalhadores autônomos existentes tanto na área urbana quanto na rural, proporcionalmente maior na rural; os trabalhadores rurais associados à extensão do êxodo rural; a dimensão da pobreza.

“Duas conclusões são possíveis. A tendência à ‘formalização’ das relações de trabalho foi tão ‘modesta’ que se aproxima da mediocridade. Os baixos salários, as condições de trabalho peníveis e a existência de um grande número de pessoas sem emprego e sem remuneração conduzem a uma tendência de proletarização da força de trabalho no mundo rural. Não seria exagerado, a esse respeito, falar de ‘assalariamento indigno’. Os analistas do ‘mercado de trabalho’ afirmam que o assalariamento e a formalização das relações de trabalho dos trabalhadores rurais significaram uma degradação das condições de vida [...]” (Boschetti, 1998, p. 99).

A questão da “informalidade”, a autora associa à inexistência da proteção social sob a égide do trabalho assalariado; o expõe como tema relevante. E destaca que nos anos de 1980, as políticas sociais focalizadas e assistenciais àqueles que não fazem parte do processo produtivo e mais, a instituição de programas de geração de renda são preponderantes. Momento em que o Estado se volta para as atividades informais com a finalidade de formular políticas governamentais para criar emprego e renda. Aqui fica evidente, segundo Boschetti (1998) que a movimentação do Estado acontece da “lógica do seguro” para a “lógica da assistência”, não se desvinculando da “cidadania regulada”.

Para os direitos sociais e cidadania, seguindo o pensamento da autora, a concentração de renda, a informalidade do trabalho e a não incorporação de grande parte da classe trabalhadora na proteção social relacionada ao trabalho, sugere alterações nos rumos propostos pelo Estado, entre os anos de 1970 e 1980. E soma-se, a direção dada às reivindicações e incorporação das pautas emanadas da classe trabalhadora.

“O trabalho assalariado que, até então, era um elemento de referência na constituição da identidade de cidadania, vai sendo lentamente e progressivamente destituído dessa função. Seja porque não se consolidou como um elemento de integração e de constituição de uma identidade nacional, seja porque não conseguiu entrar para o centro de um imenso contingente de trabalhadores que permaneceram à margem da condição salarial. Os direitos sociais são reivindicados cada vez mais com base no pertencimento à comunidade nacional e não no direito do trabalho [...]”. (Boschetti, 1998, p. 109).

Aqui se quis trazer para os trabalhadores rurais os direitos associados à previdência social. As desigualdades quanto a direitos sociais ganharam um tom de

necessidade urgente de providências. Eram cidadãos sem usufruir a igualdade de direitos que passaram pelo entendimento do direito de cidadania, a acessar o benefício, isso ocorreu em 1971. “Garantiu-se assim certos direitos aos excluídos da previdência social e produziu-se uma redistribuição de renda: dos empregadores para os trabalhadores rurais que não contribuía diretamente, mas que tinham o direito de acesso a alguns benefícios [...]”. (Ibid.). A composição do benefício se fez, também, com a participação dos trabalhadores urbanos.

“A natureza quantitativa e qualitativa dos direitos dos trabalhadores rurais, mesmo sendo fundados na cidadania, não era a mesma dos direitos garantidos aos trabalhadores urbanos contribuintes. Enquanto estes tinham direito a prestações variáveis segundo a contribuição efetuada, as prestações pagas aos trabalhadores rurais eram invariáveis (50% do salário-mínimo). Ainda que a base do direito fosse a cidadania e que a denominação (previdência social) equivalia à previdência urbana, tratava-se mais de uma lógica assistencial. No fundo, era introduzir o princípio de garantia de mínimos sociais de existência em oposição à lógica dos benefícios previdenciários.” (Boschetti, 1998, p. 110).

Os debates agregam o tema da “garantia dos mínimos sociais” enquanto contraponto aos benefícios originados da previdência social, o que faz surgir duas “lógicas de proteção social”. O FUNRURAL é trazido pela autora, para exemplificar uma “contribuição social básica”, referenciada na proteção social de cidadania, composta com a participação dos cidadãos daquela sociedade.⁹⁸

A importância de trazer para a tese esta discussão refere-se em incorporar as protoformas das transferências de renda cujo debate se intensifica durante a pandemia da COVID-19, com o AE, seguida das discussões de alteração do BF para AB, que fez retomar o debate da Renda Básica Cidadã, e não se pode esquecer dos Benefícios Eventuais (BE) a serem concedidos e regulamentados pelos municípios.

A autora finaliza o texto sob o qual me debruço aqui, retomando a perspectiva de universalidade a partir dos impedimentos. Ela considera que a CF (1988) se comprometeu em “reverter algumas limitações da proteção social previdenciária”, contudo a informalidade do trabalho que redundava na não estabilidade salarial, trouxe obstáculos a tal proposta de uma “previdência social universalizada”, o que se desdobra consequentemente num “modelo de proteção social”, “fonte de exclusão e desigualdade social”, Boschetti (1998).

⁹⁸ Mais adiante, no capítulo IV, analiso a PNAS (2004).

No texto *Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais*, Boschetti (2013), que apresenta uma análise do que é inaugurado no governo FHC, que coloca no centro do debate o “neodesenvolvimentismo” apresentando as contradições que atravessam as políticas sociais através das “imposições” dos organismos internacionais [Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Comunidade Europeia (CE)], dentro do contexto do neoliberalismo. A crise de 2008/2009 demarcam as análises que buscam esclarecer “[...] as tendências contemporâneas das políticas macroeconômicas e, mais especificamente, suas implicações para as políticas sociais.” (Boschetti, 2013, p. 355). E assinala a autora:

“É nesse contexto de crise mundial do capital que o tema do desenvolvimento econômico deve ser analisado e compreendido. As particularidades nacionais não resguardam países capitalistas, de norte a sul do globo, de vivenciar tendências convergentes nas políticas macroeconômicas e sociais de enfrentamento da crise. São comuns as perspectivas de recessão ou reduzidas taxas de crescimento, de aumento do desemprego de longa duração, de precarização do trabalho e redução de salários. As políticas governamentais, com alguma sutil distinção, também seguem a cartilha neoliberal das agências multilaterais acima indicadas e se apressaram em socorrer os bancos e instituições financeiras, como forma de salvar o capitalismo financeirizado.” (Boschetti, 2013, p. 356).

Em sua crítica a autora, detendo-se na particularidade brasileira, enfatizou o que se impôs ao país no contexto do “neodesenvolvimentismo” uma atualização da “fórmula keynesiana”. São 10 (dez) teses:

“Do ponto de vista de seu projeto de nação, assume que o neodesenvolvimentismo deve ser ‘capaz de levar a economia de maneira sustentável à máxima taxa de acumulação de capital’, por meio da plena utilização dos recursos domésticos disponíveis. A acumulação plena de capital é, portanto, seu princípio e projeto. Quanto à relação Estado-mercado, reconhece que ‘o Estado desempenha um papel estratégico em prover o arcabouço institucional’, mas defende que o mercado é o ‘lócus privilegiado’ para sustentar o processo estrutural do neodesenvolvimentismo. Evidente que o Estado deve estar, portanto, a serviço do mercado e da acumulação do capital. Sobre estratégia nacional de desenvolvimento econômico em contexto de ‘globalização’, o grupo propõe a captura de economias em escala global, ou seja, garantia de competitividade, redução de ‘barreiras à inovação decorrentes de regimes de propriedade intelectual excessivamente rígidos’, estabilidade financeira, oportunidade de investimento para empreendedores privados. Trata-se, portanto, de políticas menos protecionistas e mais competitivas, que garantam investimento externo. Para assegurar a criação de demanda e investimento, o grupo recorre a Keynes e propõe ‘salário-mínimo legalmente determinado, programas de transferências de renda para os pobres e, principalmente, a garantia do governo em pagar salários que possibilitem um padrão de vida razoável’. Esta estratégia garantiria o consumo, equilibraria a tendência nacional de crescimento salarial mais lento que a produtividade e neutralizaria o que chamam de ‘subvalorização do trabalho’ decorrente da oferta abundante de mão de obra. Também critica a sobrevalorização da moeda doméstica, afirmando que não é uma “estratégia sustentável” porque aumenta o poder de compra.

Outra tese afirma que a ‘sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio em países em desenvolvimento’ implica que a taxa de câmbio nestes países seja volátil, contribui para recorrentes crises monetárias e bolhas nos mercados financeiros e não torna as empresas competitivas em um ambiente internacional. A sétima tese defende que a ‘doença holandesa’ impede a prosperidade de outras indústrias de bens comercializáveis ao criar um diferencial entre a ‘taxa de câmbio de equilíbrio em conta corrente’ (que equilibra o saldo em conta corrente) e a ‘taxa de câmbio de equilíbrio industrial’, que permitiria às indústrias de bens comercializáveis, utilizando o estado da arte em tecnologia, tornarem-se competitivas no mercado global.

Outra tese defende que o ‘desenvolvimento econômico deve ser financiado primordialmente com poupança doméstica’, por meio da “criação de instituições financeiras públicas que garantam a plena utilização de recursos domésticos – especialmente o trabalho –, a inovação financeira e o suporte ao investimento’. As teses finalizam com a defesa do estabelecimento de uma ‘relação de longo prazo estável entre a dívida pública e o PIB e uma taxa real de câmbio que considere e busque neutralizar os efeitos adversos da doença holandesa sobre o setor manufatureiro doméstico’. Por fim, defende uma política econômica que persiga o ‘pleno emprego como seu objetivo principal, ao mesmo tempo em que garanta estabilidade de preços e financeira’. (Boschetti, 2013, p. 358-359).

Aqui a autora recuperou que o desenvolvimento social ficou latente ao desenvolvimento econômico e ao capital, em que a preponderância foi atribuída ao mercado e a sujeição do Estado atendeu a necessidade essencial de favorecer a sua continuidade com resultados positivos. “As políticas sociais assumem papel coadjuvante na garantia de renda mínima necessária à garantia do consumo básico.” (Boschetti, 2013, p. 359). É importante trazer aqui como a autora entende o que denomina de Estado Social.

O Estado Social conduz a “regulação econômica e social” mergulhado em contradições e tensões que expressam a sua comprometida relação com a “sociabilidade capitalista”, que indubitavelmente enreda a assistência social, sendo assim, “[...] o fato de assumir uma *feição* social por meio de direitos implementados pelas políticas sociais não retira do Estado sua natureza capitalista e nem faz dele uma instância neutra de produção de bem-estar.” (Boschetti, 2016a, p. 20) (grifos da autora). Na complementação do pensamento da autora:

“[...] assumo a interpretação que a intervenção do Estado na regulação das relações capitalistas de produção sofreu enorme mudança desde a grande crise de 1929, quando o Estado passa a ser um ativo indutor das políticas keynesiano-fordistas, como medidas anticíclicas ou, em outros termos, anticrises. Nos países do capitalismo central, a intervenção estatal passou a ser crucial na definição de normas e regras e na garantia de fundo público necessários ao surgimento e desenvolvimento de amplas políticas sociais, que passaram a constituir sistemas de proteção social universais e com nítida (mas também limitada) progressividade fiscal. *Nos países do capitalismo periférico como Brasil, as políticas sociais jamais instituíram um amplo e universal sistema de proteção social e sua residualidade e regressividade não foram capazes de agir na*

redução das desigualdades e superação da pobreza estrutural.” (Ibid.) (grifos meus)

Para Boschetti (2016b) um “sistema de proteção social” implica um

“[...] conjunto organizado, coerente, sistemático, planejado de diversas políticas sociais, financiado pelo fundo público e que garante proteção social por meio de amplos direitos, bens e serviços sociais, nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social, educação, transporte, entre outros bens e serviços públicos. Tem como premissa o reconhecimento legal de direitos e a garantia de condições necessárias ao exercício do dever estatal para garanti-los.” (Boschetti, 2016b, p. 26).

Boschetti (2016b; 2018) justifica a utilização da categoria Estado social na investigação do “caráter capitalista das ações do Estado”, por “[...] ser mais apropriado para sua essência em uma perspectiva de totalidade nas relações capitalistas.” (Boschetti, 2016b, p. 44). Em sua contribuição ao debate a autora traz sua compreensão de cidadania que se soma a discussão que problematizei no capítulo II, para tornar evidente que não deveria ser ela o centro dos propósitos de Serviço Social, mas sim, a proteção social universalizada sob a mediação do trabalho.

“A relação entre Estado, direitos e política social que estrutura o Estado social capitalista pode assegurar uma determinada forma de cidadania, qual seja, a cidadania burguesa. Uma cidadania que, ao conjugar direitos resultantes da luta de classes, possibilitou o alcance da emancipação política e, por vezes, é superestimada como possibilidade de materialização da emancipação humana. Contudo, *a cidadania possível e concretizada no âmbito do Estado social capitalista, se, por um lado, pode ‘perturbar’ a lei geral da acumulação capitalista, ao tensionar o capital, por outro, contraditoriamente, participa da reprodução ampliada do capital, sendo a este cada vez mais subordinada, sobretudo em tempos de agudização das crises do capital.*” (Boschetti, 2016b, p. 44-45). (grifos meus)

Considerando, ainda Boschetti (2016b), na análise que fez, com a qual concordei plenamente, acerca do que se nomeia como “direitos” que como desdobramento mostraram alguma capacidade de “melhoria de condições de vida”, incontestavelmente, não se aproximaram da “igualdade substantiva” e da emancipação humana” com o perfil de cidadania burguesa. Importante trazer tal ponderação para sublinhar que as ações que envolveram assistentes sociais e demais trabalhadores do SUAS, diante da pandemia da COVID-19, tiveram a sua importância no atendimento das necessidades humanas sociais, não obstante, se inserem no que a autora denomina de Estado social. A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais trazem definições quanto às ofertas que compõem a política de assistência social, aprumado em sistema, o SUAS. Me cabe aqui a responsabilidade de potencializar as distintas abordagens estabelecendo a crítica através da aproximação das diferenças dessas abordagens dos autores, como acontece principalmente nos capítulos I e II.

Seguindo nesse mergulho no pensamento da autora, em um conjunto de temas que possuem relação intrínseca, é possível afirmar que o “reconhecimento dos direitos do trabalhador individualmente”, na sociedade vigente, funda o “paradigma previdenciário de proteção social” nada tem a ver com o “princípio de equidade”, e sim, trata-se do reconhecimento de que a modernidade faz emergir a desigualdade. (Boschetti, 2016b).

“No Estado Social capitalista, estas desigualdades e interdependências devem ser preservadas porque, nessa ótica, elas resultam da própria dinâmica da sociedade e da divisão social do trabalho. Ou seja, esse Estado social é uma resposta de cobertura dos riscos ou de situações que poderiam conduzir a uma indesejada ‘desintegração social’, ou à agudização da luta de classes [...]” (Boschetti, 2016b, p. 101).

Segundo Boschetti (2016b), a proteção social vinculada ao trabalho tem uma grande importância na “estruturação do Estado Social”, e cuja essência está na Seguridade Social. Referenciando Robert Castel a autora traz uma questão interessante para as discussões da proteção social que incorporo aqui. Para o autor, a Seguridade Social representa uma “transferência de propriedade” em que trabalho e Estado fazem parte do processo, assim, a proteção social atingida pelo trabalho proporciona o *status* da “propriedade privada”, em que a previdência social e seus acessos efetivados na forma de direitos são uma “propriedade social” destinada aqueles trabalhadores que contribuem; são trabalhadores não proprietários que atingem uma “situação de segurança” no “mundo do trabalho”. A autora apresenta então a seguinte síntese:

“O Estado Social capitalista é, portanto, o mediador que garante o sistema legal e jurídico dessa forma de segurança social, mas sua conformação como Estado de Direito depende de uma série de condições materiais na reprodução das relações capitalistas, e também de condições políticas relacionadas à luta de classes, ou seja, à organização e pressão da classe trabalhadora. Essa forma de segurança social não garante somente a segurança material, mas também inscreve o indivíduo na ordem do direito burguês. O que garante os benefícios e serviços sociais não é uma relação clientelista ou de tutela, mas o fato de o indivíduo estar inscrito em uma ordem jurídica universalista associada ao direito do trabalho. É efetivamente por intermédio da promoção do assalariamento que a proteção baseada na lógica do seguro social se desenvolveu e se consolidou. É, enfim, a crise do capital que põe em xeque a ‘sociedade salarial’ e provoca a corrosão das proteções vinculadas ao trabalho, tanto nos países do capitalismo central quanto nos países do capitalismo periférico que nunca instituíram uma ‘sociedade salarial’ e um Estado social ampliado.” (Boschetti, 2016b, p. 106-107).

Boschetti (2016b) sem abandonar as suas críticas à sociedade capitalista, traz uma apresentação muito clara da “tensão entre assistência social e trabalho”:

“Nos países de capitalismo periférico que não instituíram o Estado social ampliado e nem uma ‘sociedade salarial’, essa tensão de atração e rejeição atinge o limite tolerável: quanto maior o grau de desigualdade, de pobreza, de

desemprego e de ausência ou insuficiência da proteção vinculada ao trabalho (seguro-desemprego, seguro-saúde, previdência, pensões) maior a necessidade e demandas por assistência social [...]” (Boschetti, 2016b, p. 107).

Boschetti (2016b) conclui que a sua contribuição ao debate se empenhou em “[...] romper o véu que encobre as mistificações da assistência social como estratégia de proteção social capaz de superar a pobreza ou reduzir a desigualdade social. [...]” (Boschetti, 2016b, p. 176). Considerando que a primeira edição do livro *Assistência social e trabalho no Brasil* seria lançada no ano do golpe que tira da presidência Dilma Rousseff, e que muito se sucede após esse trágico episódio da história brasileira, os acertos epistemológicos aconteceriam nos anos subsequentes.

Considerando que mergulhamos desde 2016 em anos difíceis para a Seguridade Social e as políticas sociais que a compõem, com destaque aqui para a assistência social, é natural que pesquisadores tenham se debruçado sobre os temas relevantes do período em suas análises. Boschetti (2020; 2021a; 2021b) apresenta os temas que atravessam o período da pandemia da COVID-19.

Em Boschetti (2020) – *artigo O Serviço Social na história; 40 anos de lutas e desafios* – a assistência social e a Seguridade Social - são mencionadas 12 (doze) e 8 (oito), respectivamente, ao longo do texto, o que me autoriza a levantar questões que as relacionem. A leitura que faço é que os temas transversais⁹⁹, que o texto traz e tantos outros que, na atualidade são preocupações do cotidiano que devem ser o fundamento para formulação e aprimoramento das políticas sociais, pelo governo federal e pelos estados e municípios, respeitando as referências atuais como a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Tais temas foram atacados, não sem resistência, enfrentamentos e negação dos auspícios advindos dos anos de 2016-2022. A autora deixa claro que temos um embasamento crítico para encaminharmos a defesa das políticas sociais e dos “direitos humanos sociais”, em que o desafio colocado é:

“[...] assegurar, coletivamente, a direção ética, política e técnico-operativa que estão nas Diretrizes Curriculares da ABEPSS, as competências e atribuições que estão asseguradas na Lei de Regulamentação da Profissão e os princípios e valores do Código de Ética Profissional [...]” (Boschetti, 2020, p. 36)

⁹⁹ O documento BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome, v.1: Introdução e temas transversais - Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br> . Acesso em 8 mai./2024. O documento não menciona os temas calamidades públicas e emergências; questão climática, para citar alguns que não estão contemplados.

Numa importante conexão entre Serviço Social às políticas sociais e às respostas a expressões da questão social, numa ruptura com propostas que se aproximam de uma visão endógena da profissão. Boschetti (2021a; 2021b), resgata a história recente do país e a luta do Serviço Social em defesa da Seguridade Social que desde os anos de 1990 vive sob ameaça do processo de contrarreforma instituído com a introdução do neoliberalismo no Brasil. Para a autora, com quem concordo plenamente, “[...] a relação entre Política Social e Serviço Social precisa ser entendida na história, a partir de suas determinações estruturais e conjunturais.” (Boschetti, 2021a, p. 34).

Quando a pandemia da COVID-19 começou, o Brasil tinha um governo forjado a semelhança da extrema-direita e do neofascismo. Sem uma proposta efetiva de gestão, as ações vieram sendo moldadas por perseguições moralistas sem fundamento qualquer na defesa de “direitos humanos” e da “diversidade humana”, Boschetti (2020; 2021a; 2021b).

E mais, naquele período vivia-se, segundo a autora, sob a ameaça desde 2016 de “[...] retomada da perspectiva filantrópica e primeiro-damista, que reedita programas clientelistas e provoca desmonte institucional e impõe debilidade ao financiamento do Suas.” (Boschetti, 2021b, p. 21). Nas palavras da autora em destaque, que explicita a materialização dessas ações de retrocesso:

“A criação por decreto do Programa “Criança Feliz”, ainda no governo Temer, não pode ser menosprezada. Financiado pela Função Assistência Social (Função 08), sua organização corre por fora da Loas e do FNAS e reitera o que há de mais atrasado no assistencialismo. De concepção autocrática, ignora totalmente as diretrizes da Loas, a tipificação de serviços do Suas e os mecanismos democráticos de controle social, como os Conselhos e Conferências. Além de retomar o primeiro-damismo, favorece o machismo e o patriarcado, ao responsabilizar as famílias pobres (na prática, majoritariamente mulheres) pelo cuidado das crianças na primeira infância (CFESS, 2018). Também restaura práticas filantrópicas na Assistência Social, ao mobilizar voluntariado e primeiras-damas estaduais e municipais em sua gestão, aos moldes dos extintos LBA e Pronav (Programa Nacional do Voluntariado). (Boschetti, 2021b, p. 24).

Outro exemplo apresentado por Boschetti (2021b), é o Decreto Nº 5.759, de 11/04/2019¹⁰⁰, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para vários colegiados entre eles, os Conselhos de Direitos, atingindo o controle social com decisões arbitrárias e antidemocráticas.

¹⁰⁰ BRASIL. Presidência da República. Secretaria Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto Nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Disponível em: [D9759 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br/d9759). Acesso em: 11 mai./2024.

“As entidades da sociedade civil, entre as quais o CFESS, tiveram papel determinante, se organizaram, convocaram e realizaram a “Conferência Nacional Democrática de Assistência Social: Direito do Povo, com Financiamento Público e Participação Social”, assumindo uma contundente posição em defesa democrática da política de Assistência Social. A resistência heroica de trabalhadores/as e usuários da Assistência Social, contudo, não tem sido suficiente para impedir o arrasamento do financiamento do Suas.” (Boschetti, 2021b, p. 25-26).

Quando Boschetti (2021b) cita o financiamento do SUAS, a autora se refere as ações que passam a direcionar o Orçamento da Seguridade Social (OSS) no país a partir de 2016.

“O aumento verificado na Função Assistência Social deveu-se ao crescimento de recursos em programas assistenciais não regulamentados pela Loas e que são realizados à margem do Suas, a exemplo do Bolsa Família, Criança Feliz e Auxílio Emergencial. O Programa Bolsa Família passou de R\$ 33,9 bilhões em 2016, para R\$ 35,9 bilhões em 2019, um acréscimo de 5,8%. Em 2020, ele foi incorporado ao Auxílio Emergencial, que teve um valor pago de R\$ 268,5 bilhões, um valor quase quatro vezes maior que o investido no FNAS. Com a criação do Programa Criança Feliz em 2017, esse programa saltou de R\$ 208,8 milhões nesse ano, para R\$ 425,6 milhões em 2020, um salto de 103,8%, bem acima do percentual de crescimento do FNAS [...]” (Boschetti, 2021b, p. 27-28).

O detalhamento crítico do financiamento do SUAS para o período, que a autora põe em destaque, aparece nos capítulos I e V da tese para materializar o desmonte instituído, quando incorporo parte, do que a CGU aponta enquanto problemas encontrados, dentro do período da pandemia da COVID-19. Aqui trouxe alguns dos elementos qualitativos que atravessaram aquele momento de exercício do poder por “asfixia” da política de assistência social.

Boschetti (2023) traz uma análise em que se propõe a “contextualizar” a pandemia da COVID-19, tematizando como acontece por aqui a exploração do trabalho e a “desigualdade estrutural”, as mediações que elenquei ao logo da tese expressam a minha concordância com a autora no que tange à desigualdade de classe associada à de gênero e raça.

“ [...] a incorporação desigual e heteronômica ao mercado mundial; a transição da economia colônia para a economia nacional, e da economia escravista para o capitalismo comercial e industrial marcam de maneira indelével nossa formação social com extremada concentração de renda, no prestígio social e do poder nos estratos com posição estratégica para o núcleo hegemônico da dominação externa; a coexistência de estruturas econômicas, socioculturais e políticas em diferentes ‘épocas históricas, socioculturais e políticas em diferentes ‘épocas históricas’, mas interdependentes e necessárias à articulação e expansão da economia, constituem base para a exploração externa e acumulação interna e do poder (colonialismo interno); e a exclusão de uma ampla parcela da população nacional – especialmente nativa e escravizada – da ordem econômica, social e política, reproduz a desigualdade entre as classes, mas também de gênero e raça.” (Boschetti, 2023, p. 281-282).

As medidas que afetaram quem vive do trabalho e a proteção social associada à previdência social, envolvem o fundo público, os direitos sociais transformados em mercadoria e a “desvalorização” dos direitos previdenciários. São temas muito bem explanados por Boschetti (2023), que desmentem a perplexidade expressada pela equipe econômica em 2020, quando os dados do AE começam a se consolidar¹⁰¹. O que se sucede depois do golpe de 2016, é a formulação de respostas que atendem aos interesses do capital em detrimento dos direitos da classe trabalhadora.

Aqui ousou estabelecer uma relação das autoras com a Seguridade Social, assistência social e proteção social. Ana Elizabete Mota faz uma defesa da proteção social assegurada pelo trabalho formal. A autora não pacifica o debate quando não expressa a ideia de que a proteção social apresentada pela política de assistência social compõe-se enquanto uma resposta as expressões da questão social, produto da redução da contratação formal dos trabalhadores nas diversas áreas, o que direciona as discussões para o campo de disputas. A assistência social passa a ser pensada numa perspectiva de universalização diante da perda do trabalho, associada a não recondução ao mercado de trabalho e identificação de uma imensa maioria de indivíduos e famílias que ficam sem renda proveniente do trabalho formal lançada à informalidade de contratações e prestação de serviços, exacerbando a pobreza.

Aldaíza Sposati assume o lugar de proponente do desenho da política de assistência social frente as “necessidades sociais humanas” e de defesa dos “direitos humanos sociais”. Uma espécie de “guardiã” sempre disponível para fazer a crítica às tentativas de desmonte do SUAS. A autora seguiu a direção de formular críticas no contexto da pandemia da COVID-19, que recorrem a mediações que recorriam à particularidade brasileira no não enfrentamento das expressões da “questão social” naquele momento.

Ivanete Boschetti dentro de sua produção bibliográfica expressa um trabalho intelectual que sem tirar o foco necessário da Seguridade Social, busca os fundamentos da assistência social, atravessada por uma crítica radical que almeja desmistificar o

¹⁰¹ Optei por não repetir dados numéricos explorados nos capítulos I e V. Não obstante, cabe trazer os dados apresentados por Boschetti (2023), que o Brasil tem 2,7% da população mundial; o terceiro em número de casos de COVID-19; o segundo em número de mortes, 10,73% , em decorrência da mesma doença.

Estado social. A autora elucida a importância dos assistentes sociais se apropriarem dos temas fundo público e financiamento público da política de assistência social.

Procurei nessa revisão bibliográfica trazer aqui o que dava sentido a um possível entrelaçamento de ideias com a finalidade de contemplar o debate que ganhou alguma unidade no período da pandemia da COVID-19 em defesa da Seguridade Social, e no que diz respeito ao meu objeto de pesquisa, a defesa do SUAS, numa “perspectiva de construção democrática” (Avritzer, 2023).

CAPÍTULO IV - A PNAS e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências: atropelos históricos, processo de amadurecimento e desmonte recente

A Seguridade Social no Brasil é composta pela política de saúde, previdência social e assistência social, instituída pela CF (1988). Silva (2014) destaca “[...] o deslocamento do Modelo *meritocrático* em direção à *seguridade social*, buscando à universalização da proteção social no país [...]” (Silva, 2014, p. 88) (grifos da autora). Contudo, segundo a autora, a composição de um modelo de proteção social requer empenho em mudanças. Nos anos de 1990, tomados pela ideologia neoliberal, enfrentam-se vários problemas na implementação da proteção social desenhada na década de 1980.

A gênese desses problemas está na retirada do Estado da responsabilidade em dar a devida atenção às “necessidades humanas sociais”¹⁰² da população mediante

¹⁰² Expressão utilizada por Pereira (2008).

políticas públicas sociais. Conclui Silva: “Portanto, é preciso reconhecer que o avanço constitucional foi realizado em um período histórico de retração no campo da proteção social.” (Silva, 2014, p. 90)

“As inovações legais fundamentadas na Constituição Federal e nas leis subsequentes ainda não assumiram materialidade na vida da maioria da população brasileira. Os efeitos das crises agravaram as desigualdades sociais, ampliando, portanto, o universo da população que necessita de proteção social. A ineficácia da cobertura dos programas vem deixando de fora parcelas significativas dessa população. É necessário que as políticas sociais superem esse caráter focal e temporário com o qual vem enfrentando a questão social, entendendo que essa continua a mesma, resultado do conjunto das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista.” (Silva, 2014, p. 91)

Silva (2014) defende que o sistema de proteção social deve ser composto de maneira a efetivar direitos de forma perdurável, em que na junção com outras políticas públicas produzam alterações nas “raízes estruturais da pobreza e da miséria”, demarcando uma “ação transformadora”.

Entre a CF (1988) e a PNAS (2004), aconteceram algumas ações com a finalidade de efetivar a política de assistência social desenhada na LOAS (1993) que não detalharei aqui, Alchorne (2012) faz uma análise da política de assistência social considerando a “redação preliminar” e “proposta preliminar” para a PNAS formuladas em 1994 e 1997, respectivamente. Independentemente disso, um conjunto de ações e escolhas retardaram a efetivação da política de assistência social com o atual desenho, que podem ser definidas no âmbito das agendas políticas dos governos a época. Me proponho a incorporar aqui o que considero relevante nesse processo de construção da política.

Ivanete Boschetti (2002) sublinha em sua análise as contradições entre as ações emanadas do governo federal em relação ao que consolida a LOAS (1993), quando seus princípios não são reconhecidos.

“As restrições que vêm sendo impostas à extensão da política assistencial e à materialização de suas diretrizes parecem não estar ligadas apenas a uma intencionalidade de manter a assistência social capturada por aquelas características intrínsecas à sua prática histórica [...] Elas parecem ir além desta explicação e encontram solidez na política econômica atual [...]. Fortalecida pela ideologia neoliberal, reforça o primado liberal do trabalho e reduz, quando não elimina, toda e qualquer possibilidade de transferência de renda e bem-estar não associada ao exercício do trabalho.” (Boschetti, 2002, p. 385-386)

Segundo a autora, a tendência em andamento era de priorizar a “lógica do trabalho” com exclusiva fonte de renda e sobrevivência e a escolha política de “priorizar

o econômico em detrimento do social”, norteadas as ações pelos “princípios como seletividade e focalização” e resvalando os direitos sociais.

Para Boschetti, àquela altura da história da composição da política de assistência social, diante de tantos desafios contrários, impostos pelo governo federal, fazia-se necessário distinguir seletividade e focalização de prioridades, destacando a importância destas em relação às outras. A autora esclarece que a definição de prioridades fundamenta as ações. E é quando se elencam as situações e os cidadãos que terão prioridade, num contexto de exposição das metas. As prioridades pressupõem transitoriedade, porque desencadeiam a importância de incorporar “estratégias de planejamento e execução”, com vistas a efetivar o direito de todos e não somente de alguns, conforme define a regulamentação em vigor. “Estabelecer prioridades não significa conformar-se em restringir o acesso aos direitos pela escassez ou insuficiência de recursos” (Boschetti, 2002, p. 386). Concordo com a autora, quando contempla a ideia de que nas prioridades é que se esgotam as ações para gerar os meios e recursos; movimentar-se na esfera da técnica e da ética, para garantir o acesso de todos os cidadãos que estão em situação de pobreza e necessidade, nos benefícios, serviços, programas e projetos e mais, lutar pela ampliação de abrangência com perspectivas a sobrepujar e romper com possíveis “critérios restritivos”.

Em contraposição a tecer prioridades, tem-se a seletividade, que prevê que o atendimento aconteça a partir de critérios estipulados a priori, selecionando, fazendo-se opção. A seletividade rompe com a possibilidade de ampliação de acesso, para demarcar critérios de escolha e averiguação que embasam um acesso restrito. E a focalização evidencia onde se almeja concentrar as ações, pondo em destaque o que se pretende. A focalização e a universalização podem coexistir. Nas palavras da autora:

“Focalizar, nesta direção, não se restringir o acesso aos direitos, mas no universo atendido, diferenciar aquelas que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades. A focalização passa a ser negativa quando, associada à seletividade, coloca em evidência ações restritivas em nome da priorização.” (Boschetti, 2002, p. 387)

Boschetti (2002) levanta a hipótese de que naquele momento, após a promulgação da LOAS (1993), as ações na assistência social reuniram focalização e seletividade. A autora fundamenta essa ideia da forma como ilustra o quadro 1 abaixo:

Quadro 1: Programas implementados por ano e instituição federal – 1994-2001:

Programas implementados por ano e instituição federal – 1994-2001

LOAS - 1994	SAS - 1995	SAS/SEAS 1996-2001
Serviços		
Apoio à criança carente (creche)	Apoio à criança carente (creche)	Apoio à criança carente (creche)
Apoio à pessoa idosa	Apoio à pessoa idosa	Apoio à pessoa idosa
Apoio à pessoa portadora de deficiência	Apoio à pessoa portadora de deficiência	Apoio à pessoa portadora de deficiência
Benefícios		
-	-	Benefício de Prestação Continuada
Programas		
Auxílio Econômico-Financeiro	-	Programa Brasil Criança Cidadã
Registro civil (nascimento e óbito)	-	Combate à Violência e ao Abuso Sexual contra Crianças e Adolescentes
Pastoral da Criança Atendimento as gestantes, crianças e famílias	-	Erradicação do Trabalho Infantil
-	-	Brasil Jovem (Agente Jovem e Centro de Juventude)
-	-	Ações integradas para criança e adolescentes
Abrigo Cristo Redentor	-	Abrigo Cristo Redentor
-	-	Rede Abrigo
-	-	PGRM – Bolas Família
-	-	Núcleo de Apoio à Família – NAF
Projetos		
Desenvolvimento Comunitário e Incentivo a Geração de Renda	-	Projeto de Geração de Renda
-	-	Lavoura Comunitário
-	-	Ações Sociais e Comunitárias

Fonte: Extraído de Boschetti (20020, p. 388 – elaborado pela autora a partir de Relatório LBA (1994); Relatório da SAS (1995-1996) e SEAS (1998 a 2001).

A crítica da autora, referindo-se ao período elencado no Quadro1, perpassa a materialização da seletividade e da focalização evidente na condução das ações da assistência social. Naquele momento a política estava em seus primórdios, devendo se consolidar como direito social conquistado.

A assistência social teve sua própria trajetória para se consolidar enquanto política social, e enfrentou barreiras ideológicas, históricas, políticas e econômicas. Um exemplo disso foi a “escolha” que se processou no governo de FHC, do Programa em detrimento da Lei que regulamenta a assistência social: o Programa Comunidade Solidária (1994) reunia elementos do “primeiro damismo” e de relação solidária. Esse programa entra na agenda política do governo e se sobrepõe à LOAS (1993), atrasando ainda mais a sua efetiva instauração enquanto política social.

Segundo Serra (2010), a Comunidade Solidária representou a “[...] transferência ‘invisível’ das ações estatais para o privado, pelas ‘mãos’ da assistencialização da proteção social em nome da solidariedade [...]” (Serra, 2010, p. 94). A Comunidade Solidária não se configurou como a política social se se considerar a inexistência de uma estrutura e a ausência de dotação de fundo orçamentário do governo federal (Serra, 2010). Para a autora, identificou-se dois movimentos em intersecção: “[...] a privatização

da seguridade social e a refilantropização da assistência, ambos com a mesma base de determinação neoliberal: a desconstrução dos direitos sociais como responsabilidade do Estado[...]” (Serra, 2010, p. 107).

A LOAS (1993) define a assistência social enquanto direito do cidadão e política pública social de Estado, de caráter não-contributivo para provisão de “mínimos sociais”¹⁰³, mediante a organicidade de ações de proposição pública e da sociedade civil na efetivação de atendimentos às “necessidades básicas”. Pereira (2008) tem uma contribuição ao debate dos “mínimos sociais” em face de “necessidades sociais”. Segundo a autora, provisões e necessidades permitem entender que as provisões básicas não se limitam à política de assistência social, sendo um tipo de política que se estabelece “em movimento”, desprovida de exclusiva imediatividade nas ações, que se compõe, diante de eventos adversos “máximos” e “extremos”, em “respostas mais complexas” e potencialmente robusta.

“[...] as políticas de provisão social só terão racionalidade e eficácia se estabelecerem inter-relações ou nexos orgânicos no seu próprio âmbito (entre as diversas medidas de proteção, que visam incrementar a qualidade de vida e de cidadania dos segmentos sociais mais desprotegidos) e com políticas econômicas. Nessa interrelação, os efeitos conjuntos dos diferentes programas, projetos e prestações de benefícios e serviços deverão, necessariamente, produzir encadeamentos positivos *para a frente e para trás* e ser devidamente previstos e administrados.[...]” (Pereira, 2008, p. 28) (grifos da autora)

Pereira (2008) segue em sua análise acerca de “necessidades humanas” referenciando os autores Len Doyal e Ian Gough autores de *A theory of human need* (1991) o que me permite incorporar vários aspectos que envolvem o tema. Na síntese da autora, as “necessidades humanas” básicas abarcam o caráter da “*universalidade*” e conduzem “[...] à formulação mais coerente e confiável de políticas públicas [...]” (Pereira, 2008, p. 66). A importância das necessidades básicas se refere à ideia de que a sua não satisfação conduz na direção de “*sérios prejuízos*” à vida material de seres humanos e atuação destes como sujeitos sociais (que acolhem informações e se posicionam de maneira crítica).

“[...] as necessidades básicas são *objetivas*, porque a sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais. E são *universais*, porque a concepção de sérios prejuízos, decorrentes na sua não-satisfação adequada, é a mesma para todo indivíduo, em qualquer cultura.” (grifos da autora) (Pereira, 2008, p. 68)

¹⁰³ Pereira (2008) apreende os “mínimos sociais” situando a sua gênese na ideologia liberal. Ressalto a importância da contribuição de Pereira (2009) do que denomina “abordagem marxista e a questão do Estado social”.

As necessidades básicas objetivas e universais, saúde física e autonomia, são imprescindíveis para que todos os seres humanos indistintamente, venham a se constituir nessa condição e efetivar “objetivos” e “desejos”. A saúde física significa “[...] a satisfação dessa necessidade como a condição mais obviamente básica para que seja possível haver *participação* com vista à liberdade humana de quaisquer formas de opressão, incluindo a pobreza.” (grifos da autora) (Pereira, 2008, p. 69). A autonomia básica “[...] entendemos a capacidade do indivíduo de eleger objetivos e crenças, de valorizá-los com discernimento e de pô-los em prática sem opressões.” (Pereira, 2008, p. 70).

“[...] No horizonte dessa noção de autonomia está, em última instância, a defesa da democracia como recurso capaz de livrar os indivíduos não só da opressão sobre as suas liberdades (de escolha e de ação), mas também da miséria e do desamparo.” (Pereira, 2008, p. 70).

A autora traz também como destaque a função política, atribuída por Doyal e Gough, à preocupação com as necessidades de grupos que historicamente vivem a opressão com especial atenção ao não isolamento, à composição de estratégias de trocas culturais e à construção de um trabalho em prol da satisfação de tais necessidades básicas com vistas a construir “[...] as condições de participação e de libertação humana de todas as formas de opressão.” (Pereira, 2008, p. 86).

Ao listar as onze necessidades universais¹⁰⁴, a autora contribui para o entendimento da importância da defesa incomensurável dos objetivos da assistência social no Brasil descritos na LOAS.

Quadro 2: Artigo 2º da LOAS:

ASSISTÊNCIA SOCIAL
Objetivos
- A proteção social que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: # a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; # o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; # a promoção da integração ao mercado de trabalho;

¹⁰⁴ As necessidades universais descritas por Pereira (2008, p.76) estão referenciadas em Doyal e Gough (1991), são elas: alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de riscos; ambiente físico saudável; cuidados de saúde apropriados; proteção à infância; relações primárias significativas; segurança física; segurança econômica; educação apropriada; segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto.

a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
• A vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
• A defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Fonte: Elaboração própria a partir da LOAS (1993).

A LOAS delimita o seu escopo de ação no “enfrentamento da pobreza” em que a assistência social se efetiva numa relação simultânea com as políticas setoriais, para que propicie o acesso aos denominados “mínimos sociais”¹⁰⁵ e garanta as “[...] condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.” (LOAS).¹⁰⁶

Incorpo à minha pesquisa a análise de Pereira (2008), que ressalta que com o neoliberalismo no Brasil supera períodos anteriores na absorção das “determinações externas” para desencadear as “mudanças econômicas e políticas”.

“Na esteira da intensificação mundial do processo de globalização da economia e da guinada para a *direita* das políticas sociais, antes de corte social-democrático, também o Brasil se tornou campo fértil para a disseminação da ideologia neoliberal. A fortalecer essa ideologia estavam não só mudanças tecnológicas – que alteraram significativamente o modelo de produção e de regulação social prevalecente – e a debilidade estrutural do paradigma keynesiano/beveridgiano/fordista de produção e reprodução social [...]” (Pereira, 2008, p. 159)

Ainda, segundo Pereira (2020), referenciando o autor Bob Jessop (2008; 2013), orientações econômicas que coexistem com o neoliberalismo e que embasam a atualidade da acumulação pós-keynesiano/fordista (ou pós-fordista) demandam um Estado e políticas sociais subjugados aos interesses e necessidades do lucro do capital. Assim, a engrenagem instituída para garantir a sua continuidade segundo os fundamentos da gênese do capital, ocasiona problemas “para o mundo da vida”.

¹⁰⁵ Aqui, anteriormente incorporei como Pereira (2008) define “mínimos sociais”.

¹⁰⁶ Trecho do Parágrafo Único do Artigo 1º da LOAS; redação dada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que altera a Lei Nº 8.742, de 7/12/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

A pobreza é determinada pela estrutura e lógica do capital que fundamenta a produção e reprodução no processo de gerar riqueza. A realidade do capitalismo se apresenta na geração de pobreza e riqueza de forma concomitante, “[...] por ser inerente e fundamental à sociedade capitalista, a pobreza é ineliminável.” (Siqueira, 2013, p. 175).

A pobreza e seus desdobramentos, a miséria e a fome, compunham uma realidade da qual todos os brasileiros se indignavam e foi através de uma agenda política, num momento mais favorável, que se construiu a política de assistência social. E não foi possível seguir imediatamente na direção da regulamentação do que foi definido para a assistência social na CF (1988).

“[...] o desmonte dos incipientes aparatos públicos de proteção, o que aumenta os cortes nos gastos públicos e os vincula, cada vez mais, ao desempenho geral da economia, fazendo-os sofrer, portanto, os impactos das mudanças em andamento nessa esfera. Assim, vivencia-se uma grande contradição no sistema de proteção social.” (SILVA, 2014, p.90)

A estratégia reformista implementada no período 1985/1988¹⁰⁷, responsável por viabilizar a “transição democrática”, tinha como objetivo “[...] implementar um amplo projeto de reorganização institucional e econômica, forjado nos anos de resistência ao autoritarismo” (Fagnani, 1997, p. 214). Essa transição é quando a “[...] importância da questão social na agenda governamental é ampliada e a reforma do sistema de proteção social adquire densidade.” (Idem). Esse período se divide, segundo o autor, entre “o ímpeto reformador” centrado no governo federal especialmente entre 1985/1986 e no correspondente à Assembleia Constituinte 1987/1988¹⁰⁸. O processo de ações estrategicamente elaboradas tinha como propósito “[...] o enfrentamento dos desequilíbrios sociais acumulados [...]” (Fagnani, 1997, p. 215) no período autoritário. O autor as define de um lado como:

“[...] medidas de caráter emergencial visavam a objetivos de curto prazo, sobretudo quanto à fome, ao desemprego e à pobreza absoluta. De outro, medidas de caráter estrutural, com objetivos de maior prazo, davam prioridade ao crescimento econômico sustentado, com ampliação do emprego, aumento do salário real e melhor distribuição de renda e riqueza; a incorporação na agenda governamental de questões historicamente excluídas, como a reforma agrária, o

¹⁰⁷ O período representa ao que foi nomeado de governo da Nova República sob liderança do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que com a morte de Tancredo Neves, eleito de forma indireta pelo Colégio Eleitoral, assume o seu Vice, José Sarney. Behring (2003) apreende o Colégio Eleitoral como uma estratégia institucional que objetiva garantir o “controle conservador” da “redemocratização” pelas elites brasileiras materializando sua “unidade política”: ao coibir a emancipação das classes trabalhadoras.

¹⁰⁸ Behring (2003) define a Constituinte como “[...] uma grande arena de disputas e de esperança de mudanças para os trabalhadores brasileiros [...]” (p.142).

seguro-desemprego e a revisão da legislação trabalhista e sindical; e a revisão da estratégia autoritária para as políticas sociais, a fim de promover a descentralização político-administrativa, ampliar os canais de participação e de controle social nos processos decisórios, redefinir o padrão regressivo de financiamento, universalizar o acesso e ampliar os seus impactos redistributivos.” (Ibid.)

A “contrarreforma conservadora” compreende o período entre 1987/1992, que se divide no período entre 1987/1990, que o autor denomina de “gestação”, a consolidação de “[...] um pacto conservador inter-elites e expressa seu caráter ‘negociado’ e ‘pelo alto’”. Essa fissura na coalizão governista teve papel decisivo nos rumos da política social.” (Fagnani, 1997, p. 219).

As ações engendradas, nesse primeiro momento, atingiram a reforma agrária e as políticas urbanas e depois direcionaram esforços ao desmantelamento do orçamento após a aprovação da CF (1988). (Fagnani, 1997)

Diversas manobras foram utilizadas com o propósito de retardar a efetivação dos novos direitos e desvirtuar o espírito de determinados dispositivos, embaraçando o processo de regulamentação da legislação constitucional complementar. Além disso, em alguns casos, testemunhou-se o simples descumprimento das regras constitucionais.” (Fagnani, 1997, p. 223).

Tais manobras culminaram com a Seguridade Social financiando o governo federal, em contraposição ao financiamento da União como redigido na Carta Magna. (Fagnani, 1997). E total descumprimento dos prazos estabelecidos para que o governo federal disparasse para o Congresso Nacional os projetos de lei que apresentassem a regulamentação da Seguridade Social e os planos de custeio e de benefícios.

Na sequência, o período referente à 1990/1992¹⁰⁹ denominado por Fagnani (1997) de “implementação truncada”, é quando se identifica o aumento das ações dos liberais com a finalidade de minar a “presença do Estado” na política social e ainda, a materialização da reorganização das forças conservadoras e a criação do “novo consenso neoliberal”. É destacado pelo autor que a continuidade da “instabilidade macroeconômica” e o insucesso dos “instrumentos de regulação”, em que a persistência do “espectro da aceleração inflacionária” e os desdobramentos interventivos de ajuste, trazem desdobramentos para o âmbito social. (Fagnani, 1997)

“[...] a estratégia governamental para a política social é marcada, predominantemente, pela implementação da contrarreforma conservadora de cunho neoliberal – truncada, pelo impeachment, e ainda inconclusa nessa fase – que visava obstaculizar à consumação dos novos direitos constitucionais no campo social formalmente assegurados pela Carta de 1988. Esses direitos colidiam com a ideologia neoliberal hegemônica no Governo e com a conjuntura

¹⁰⁹ Em 1990 Fernando Collor de Mello vetou o primeiro projeto da LOAS aprovado no Legislativo.

econômica. Esse duplo contramovimento teve repercussões contundentes nos rumos da política social. O Executivo federal mobilizou-se para evitar ou protelar tal fato, sobretudo durante o processamento da legislação constitucional complementar. O arsenal de manobras empregadas para esse fim contempla o descumprimento das regras constitucionais, o veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso, a desconsideração dos prazos constitucionalmente estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo, a interpretação espúria dos dispositivos legais e a descaracterização das propostas, pelo veto parcial, a dispositivos essenciais. Concomitantemente, o governo formulava uma nova agenda de reformas constitucionais.” (Fagnani, 1997, p. 225)¹¹⁰

Fagnani (1997) divide em três fases o período que denominou de “implementação truncada”: 1) novas distorções na regulamentação constitucional complementar compõem-se de ataques à seguridade social, mirando a previdência social, a saúde e a assistência social. Na assistência social a contrarreforma se materializou no veto total ao projeto de regulamentação da LOAS (1993), preparado e emanado do Congresso Nacional; 2) formulação de nova agenda de reformas constitucionais que culminou com a formulação do documento “Brasil - um Projeto de Reconstrução Nacional” e a formulação de propostas de revisão constitucional, focando a Seguridade Social; 3) “desaparelhamento” burocrático das políticas públicas que caracterizou a política social no período em questão quando o governo federal empreendeu ações instituindo um forte “processo de desaparelhamento e de fragmentação institucional” mediante a

“[...] ausência de decisões e o não enfrentamento de forma minimamente planejada, do complexo processo de descentralização das políticas sociais e extrema permeabilidade dos programas federais à intermediação de interesses clientelistas.” (Fagnani, 1997, p. 229)

Behring (2003) resume que na proposta do então candidato e, posteriormente presidente da República eleito, Fernando Collor de Mello, as suas ambições de reforma se direcionam para o mercado com concomitantes cortes no âmbito do Estado, como estratégia para superação da crise econômica e social do país. “Sua intervenção de maior fôlego e largo prazo foi a implementação acelerada da estratégia neoliberal no país, por meio das chamadas reformas estruturais, na verdade o início da contrarreforma neoliberal no país” (Behring, 2003, p. 151).

Contudo, se estava somente no início daquilo que se tornaria mais vigoroso e radical no governo seguinte. Após 1994, o ajuste neoliberal apresenta características que superam o seu antecessor. A densa análise disponibilizada por Behring (2003) traz uma importante contribuição da pesquisadora para entender-se os impactos do governo

¹¹⁰ Trata-se do impeachment de Fernando Collor de Mello ocorrido em 1992.

de FHC entre 1994-2001, que perpassa pelo Plano Real¹¹¹. Coube a este governo “[...] viabilizar no Brasil a coalisão de poder [...]” (Behring, 2003, p. 156) necessária à implementação da política de estabilização do FMI (Fundo Monetário Internacional) e complementação das reformas idealizadas pelo Banco Mundial (BM). Concomitantemente, havia no país as condições favoráveis: a insatisfação diante as altas taxas de inflação, o insucesso das medidas anteriores que almejaram a estabilização econômica e a séria instabilidade política (Behring, 2003).

Segundo a autora, o desdobramento da “contenção da inflação” viabilizada pelo Plano Real trouxe efeitos deletérios sobre o emprego no país: o “desemprego estrutural”, fato que desencadeou a incorporação de uma parcela dos trabalhadores demitidos na indústria pelo setor de serviços com salários menores¹¹² e com perdas de direitos, arrastando um contingente dos desempregados para a informalidade.

“Alguns elementos da política macroeconômica em execução são fortemente geradores de desemprego. A política de altas taxas de juros favorece a queda do investimento produtivo, com grande deslocamento de capitais para a especulação financeira. Além disso, e mais grave, favorece também o endividamento de empresas, muitas das quais vêm fechando suas portas por não conseguir pagar os empréstimos assumidos, em especial as pequenas e médias empresas – setor não monopolista e intensivo em força de trabalho menos qualificada [...]. A política abrupta de abertura comercial acirrou a competitividade e pressionou a indústria nacional para a *modernização*, diferenciando-a para o mercado externo. Aqui assistimos à introdução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e à precarização do trabalho. Por outro lado, a própria ‘reforma’ do Estado também tem sido geradora de desemprego, por meio de mecanismos como programas de demissão voluntária e a instituição das organizações sociais e agências executivas, cuja relação trabalhista não se pauta pela estabilidade.” (Behring, 2003, p. 161).

Com o “ajuste neoliberal” é afetada a política social através da “flexibilização” de direitos sociais gerando uma “[...] antinomia entre política econômica e política social.[...]” (Behring, 2003, p. 162).

A PNAS foi aprovada pela Resolução nº 145 de 15/10/2004, do CNAS, após o seu encaminhamento pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à

¹¹¹ O Plano Real foi implementado pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso em 1993, levando-o à vitória nas eleições presidenciais daquele ano, cujo impacto atinge “[...] a correlação de forças entre classes, levando à vitória eleitoral a aliança de centro-direita.” (Behring, 2003, p. 156)

¹¹² O IPEA (2000) apresenta um relevante estudo sobre o mercado de trabalho que finaliza com a recomendação de alteração na legislação brasileira voltada ao mercado de trabalho com a finalidade de fomentar o incentivo para treinamento e qualificação dos trabalhadores com responsabilidades distribuídas entre o Estado, as empresas e os trabalhadores nesse processo, como estratégia de enfrentamento da realidade do “desemprego estrutural”, em alta a partir de 1997.

Fome, hoje Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Diante do proposto, o Conselho realizou uma ampla discussão. Cabe sublinhar a

importância da IV Conferência de Assistência Social (2003), na construção do texto supracitado da política de assistência social.

O Relatório da IV Conferência de Assistência Social (2003) é um importante instrumento que no conjunto de suas deliberações coaduna com as diretrizes da LOAS (1993) e com os princípios da CF (1988) e ainda sai em defesa da implementação do SUAS.

A política de assistência social brasileira incorpora a proteção social nos seus objetivos e nomeia os serviços, atribuindo-lhes níveis de complexidade. Sendo assim apresentada no texto da PNAS quanto aos seus objetivos:

“A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar.

A segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário-mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno e cidadão.

Por segurança da acolhida, entende-se como uma das seguranças primordiais da política de assistência social. Ela opera com a provisão de necessidades humanas que começa com os direitos à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à vida humana em sociedade. A conquista da autonomia na provisão dessas necessidades básicas é a orientação desta segurança da assistência social. É possível, todavia, que alguns indivíduos não conquistem por toda a sua vida, ou por um período dela, a autonomia destas provisões básicas, por exemplo, pela idade – uma criança ou um idoso –, por alguma deficiência ou por uma restrição momentânea ou contínua da saúde física ou mental.

Outra situação que pode demandar acolhida, nos tempos atuais, é a necessidade de separação da família ou da parentela por múltiplas situações, como violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade. Podem ocorrer também situações de desastre ou acidentes naturais, além da profunda destituição e abandono que demandam tal provisão.

A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio.

Nesse sentido a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidades de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros.

Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade.” (BRASIL, 2004, p. 31-32)

A assistência social configura-se numa política de proteção social não-contributiva, representando uma efetiva política de Estado. Ela tem por excelência a universalização do acesso de todos que dela necessitem. Isso representou saber-se ao longo dos anos “quem, quantos, quais e onde” estavam os cidadãos que dele necessitavam. Isso para atender a população em suas necessidades sociais básicas e potencialidades.

No desenho da política a proteção social nomeia o serviço, que ganha um imbricamento entre os seus tipos que representam os “níveis de complexidade”, tendo como referência na ação profissional a preservação da convivência familiar e comunitária. A proteção social é referenciada no território, na sua intersecção com moradia, família e serviços ofertados, que representam as políticas públicas, alocados nas unidades municipais (usualmente denominadas unidades socioassistenciais).

A vigilância socioassistencial é uma área que se compõe na gestão da informação que permite a análise e o monitoramento do território em suas demandas, através de indicadores de pobreza, desigualdades sociais e violências, confrontando-os, numa relação contínua, com o trabalho desenvolvido nas unidades de assistência social e as orientações que norteiam a oferta de serviços no âmbito da assistência social. Segundo a NOB/SUAS (2012) a vigilância socioassistencial se empenha em:

“I - apoio efetivo às atividades de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, imprimindo caráter técnico de tomada de decisão;

II - a produção e disseminação de informações, possibilitando conhecimentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para redução dos agravos, fortalecendo a função de social do SUAS”. (BRASIL, 2012)

É responsabilidade do Estado a gestão pública da política de assistência social, envolvendo os três entes federativos, na apresentação de uma ruptura com o assistencialismo e a caridade. Isso, reconhecendo os direitos humanos e sociais de

todos os cidadãos, direitos estes igualitários indistintamente, de raça/etnia; gênero; orientação sexual; geração; renda; localização de moradia etc.

A política de assistência social prevê que seja organizada mediante um planejamento que apresente ações de forma ordenada e orçada, por agentes públicos, representando e consolidando a ação do Estado nas respectivas esferas de governo. Está previsto na LOAS (1993) que os entes da federação possuem responsabilidades na sua efetivação e vigência e, ainda, que seja respeitada a sua publicização e construção através dos mecanismos de cunho democrático previstos, que inclua o controle social com a participação dos Conselhos de Assistência Social.

Os princípios e as diretrizes (Quadro 3) referenciam e tornam exequíveis a organização e a gestão da assistência social. A gestão é definida de forma descentralizada e participativa, compondo o SUAS cujos objetivos¹¹³ são:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C¹¹⁴;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - definir os níveis de gestão respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos."

Por sua vez, as ações concretizam-se na proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, que têm como ponto de convergência o território, através das unidades de assistência social e das equipes de profissionais que as compõem.

A integração do SUAS acontece pelos entes federativos, pelos conselhos de assistência social, enquanto controle social presente nas instâncias de governo –

¹¹³ São objetivos delineados na Lei N. 12.435 (2011), que alteram a Lei LOAS (1993) e apresentam a organização da Assistência Social a partir de então.

¹¹⁴ Artigo que contempla os tipos de proteção os quais inclui mais adiante.

municipal, Distrito Federal, estados e governo federal – e pelas entidades da sociedade civil.

Quadro 3 – Capítulo II da LOAS:

PRINCÍPIOS	DIRETRIZES
I - Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.”	I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Fonte: Elaboração própria a partir da LOAS (1993), Artigos 4º e 5º.

Dentro da Organização e gestão da assistência social, destaco os incisos VI e VII:

1) “estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios” e 2) “afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos”¹¹⁵, respectivamente, incluídos pela Lei Nº 12.435 (2011). A importância desses incisos, sem reduzir a relevância dos demais,

¹¹⁵capítulo III, Artigo 6º da LOAS (1993).

refere-se ao alinhamento do trabalho de gestão nas unidades socioassistenciais, que a posteriori vão permitir elaborações imprescindíveis para o atendimento de cidadãos, frente aos objetivos da política.

Isso posto, ressalto a importância dos principais marcos na regulamentação da política de assistência social, posteriores à CF de 1988 e à LOAS,¹¹⁶ que com as ações acumuladas do CNAS, resultaram na PNAS (2004)¹¹⁷; da Norma Operacional Básica (2005)¹¹⁸; da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009); da Norma Operacional Básica (2012) - e estes evidenciam a proteção social, através de serviços por níveis de complexidade e nomeação da oferta de serviços¹¹⁹.

¹¹⁶ O IPEA (2009) definiu a LOAS da seguinte forma: “Regulamentando o texto constitucional, a Loas detalha o formato da política descentralizada, reafirmando as diferentes responsabilidades das três esferas de governo e diferenciando a ação dos órgãos gestores, das instâncias deliberativas de natureza colegiada e das entidades privadas. Institui o comando único da política por esfera de governo, assim como os instrumentos de planejamento, gestão, financiamento e controle social, inclusive determinando que a criação de fundos específicos para centralizar os recursos disponíveis para execução da política em cada esfera. Ao estabelecer as linhas mestras de intervenção da Política Nacional de Assistência Social, a Loas estabeleceu ainda as bases para o acesso ao BPC.” p. 188

¹¹⁷ Na sequência, o IPEA (2009) assim qualifica a PNAS: “Mas foi somente com a aprovação da PNAS, em 2004, que o país se dotou de efetivo marco para implementação do novo modelo de Assistência Social no Brasil, a ser estruturado por meio do Suas. Fruto de um processo de discussões que se materializaram nas deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, a PNAS foi aprovada pelo CNAS, fixando as bases para consolidação dos serviços socioassistenciais ao: i) reafirmar a responsabilidade pública na sua oferta; ii) pautar uma gestão descentralizada e integrada; iii) determinar e padronizar as proteções sob sua responsabilidade; iv) instituir a proteção por território e complexidade; v) estabelecer as bases para promoção da integralidade do atendimento; e vi) prever a integração das entidades privadas na rede pública de oferta de serviços. A PNAS organizou ainda uma nova sistemática de financiamento, instituindo o repasse fundo a fundo e o cofinanciamento dos três níveis de governo. Seu objetivo era o de consolidar o processo de descentralização da política, determinado constitucionalmente. Visava substituir um sistema de repasse de recursos ancorado em convênios e associado a programas e projetos desenhados e definidos pelo governo federal, por um novo modelo em que municípios pudessem afirmar-se como a esfera efetiva de implantação. A nova política procurou, ao mesmo tempo, definir com mais clareza os princípios e as finalidades da Assistência Social, estabelecendo as responsabilidades entre as diversas esferas de governo. E tendo como meta ampliar as garantias de acesso da população à Assistência Social, a PNAS, além da organização da política nos territórios, inaugurou a obrigatoriedade de instituição de um equipamento público de base que atuaria como porta de entrada única para o usuário.” p.189.

¹¹⁸ O IPEA (2009) contextualizou a NOB/SUAS (2005) enquanto: “O processo de regulamentação do sistema descentralizado foi aprofundado em 2005, com a aprovação de nova Norma Operacional Básica, a chamada NOB/ Suas. Este documento firmou o pacto federativo desenhado pelas Loas e PNAS, não apenas detalhando as responsabilidades de cada ente federado diante da gestão e do financiamento, como também consolidando a integração da rede de serviços e instituindo instrumentos para sua articulação com a gestão pública visando garantir a continuidade e padronização dos serviços, sejam ofertados por entidades públicas, sejam ofertados por entidades privadas de Assistência Social.” p. 189-190.

¹¹⁹ Tais escolhas no processo de regulamentação da política de assistência social qualificam a proteção social a partir dos serviços e benefícios. Minha incorporação do tema nesse ponto da apresentação,

O modelo de gestão inaugurado em 2005 com a implementação do SUAS, que reconhece a assistência social como política pública de Estado não contributiva, assim como, o direito do cidadão à proteção social, possibilita que se instaure no Brasil unidades de atendimento que se articulam nos municípios concentradas nos territórios: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS); os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência para População em Situação de Rua (Centro-POP). O entendimento era que se estava,

“[...] na convergência entre demandas da população e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios, com ampliação do acesso e da cobertura de atendimento, desde os territórios intraurbanos dos municípios com maior concentração populacional até àquelas populações que vivem nas localidades mais isoladas do país, com dispersão populacional.” (BRASIL, 2013, p. 11)

Quanto ao financiamento¹²⁰ o Decreto Nº 7.788 (2012)¹²¹, portanto foi uma decisão de agenda da Presidente Dilma Rousseff, regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. Este Decreto reafirma o fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, já previsto na LOAS (1993), e introduz objetivos ampliados, em relação ao Decreto Nº 1.605/1995, quando passa a vigorar com a finalidade de “proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social”, conforme descrito no Art. 1º.

Para o período regido pelo Decreto Nº 1.605/1995, a Resolução Nº 145/2004/CNAS, que apresenta a propositura da PNAS, tece uma crítica:

“No entanto, tradicionalmente, o financiamento da política de assistência social brasileira tem sido marcado por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas, que se configuram numa série histórica engessada e perpetuada

considerando somente os serviços é para dar destaque a sua tipificação que dispõem os serviços conforme a LOAS (1993), com a redação incorporada pela Lei 12.435/2011 (NOB/SUAS/2011).

¹²⁰ O tema do financiamento da política de assistência social não foi discutido aqui com a profundidade necessária, pela dimensão do tema, que no período acumulou uma enormidade de dados empíricos e análises teóricas.

¹²¹ O referido Decreto substitui o Decreto Nº 1.605 (1995) assinado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. Neste Decreto em seu parágrafo 1º fica delimitado o “apoio” aos serviços, programas e projetos de assistência social; no parágrafo 5º inciso II é expresso o “apoio financeiro” a serviços e programas de assistência social, referenciando o parágrafo único do art. 23º da LOAS (1993), as “atividades continuadas” mencionadas neste artigo passaram a vigorar com as primeiras atualizações em 2004 e 2005, com o Decreto nº 5.085/2004, que demarca quais são as “atividades continuadas de assistência social”; a Lei nº 11.258/2005, que acrescenta o serviço de atendimento à pessoas que vivem em situação de rua; e a NOB/SUAS/2005, aprovada pela Resolução nº 130/2005/CNAS.

Ainda sobre o Decreto nº 1.05/1995, no art. 5 – parágrafo único” é atribuído o caráter de “excepcionalmente” à ação do Presidente da República para emitir aplicação de recursos ao Fundo Nacional de Assistência Social, numa execução direta pela União, dos serviços e programas de assistência social aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

com o passar dos anos. Tal processo se caracteriza pelo formato de atendimentos pontuais e, em alguns casos, até paralelos, direcionados a programas que, muitas vezes, não correspondem às necessidades estaduais, regionais e municipais. Tal desenho não fomenta a capacidade criativa destas esferas e nem permite que sejam propostas ações complementares para a aplicação dos recursos públicos repassados. (PNAS, 2004, p. 49)

Com a PNAS/2004, passa a vigorar uma gestão compartilhada, descentralizada, mediante o cofinanciamento partilhado entre os três entes da federação justificada na corresponsabilidade em prover a proteção social. Um problema abordado pelo documento da política é o cálculo do repasse de verba que acontece por per capita tomando como referência o quantitativo total de atendimentos, o que conseqüentemente, descarta que o cálculo expresse a relação entre o serviço e as necessidades da população que vive no território. O que traz uma preocupação é: como repercute e que prejuízos ocasiona no desempenho da política essa forma de cálculo, naqueles municípios com menor arrecadação, que têm pouca ou nenhuma autonomia financeira?¹²²

É de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), enquanto coordenador da PNAS, a gestão do FNAS juntamente com o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Este tem o papel de orientar e acompanhar a atuação daquele ao gerir o fundo.

O orçamento do FNAS compõe-se de políticas e programas anuais e plurianuais do governo federal sob a anuência do CNAS. Este orçamento fará parte do orçamento do MDS.

São recursos do fundo: “I - os consignados a seu favor na Lei Orçamentária Anual; II - as receitas provenientes de alienação de bens móveis e imóveis da União destinados à assistência social; III - as receitas provenientes de aluguéis de bens imóveis da União destinados à assistência social; e IV - outras fontes que vierem a ser instituídas”. (Art. 3º - Decreto Nº 7.788/2012).

E os repasses do fundo tem como destinação:

“I - cofinanciamento dos serviços de caráter continuado e de programas e projetos de assistência social, destinado ao custeio de ações e ao investimento em equipamentos públicos da rede socioassistencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
II - cofinanciamento da estruturação da rede socioassistencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo ampliação e construção de

¹²² É uma pergunta para a qual em decorrência da delimitação do universo empírico não conseguirei dar a resposta.

equipamentos públicos, para aprimorar a capacidade instalada e fortalecer o Sistema Único da Assistência Social - SUAS;

III - atendimento, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;

IV - aprimoramento da gestão de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do SUAS, para a utilização no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme legislação específica;

V - apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, conforme legislação específica;

VI - pagamento, operacionalização, gestão, informatização, pesquisa, monitoramento e avaliação do benefício de prestação continuada e de renda mensal vitalícia; e

VII - atendimento das despesas de operacionalização que visem implementar ações de assistência social." (Art. 4º - Decreto Nº 7.788/2012).

Segundo o Departamento de Monitoramento, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)¹²³, em 2020 o SUAS possuía mais de 10.000 unidades de assistência social no território nacional, assim distribuídos: aproximadamente 8.300 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em cerca de 5.500 municípios; em torno de 2.700 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e um número próximo de 230 Centros de Referência para a População em Situação de Rua (Centro POP).

No Quadro 4 apresento a organização dos serviços e unidades de atendimento distinguindo-os entre Proteção Social Básica (PSB); proteção social especial e a unidade de referência para sua execução:

¹²³ Incluo aqui JANNUZZI, Paulo de Martino e MONTAGNER, Paula. **SAGI**: Dez anos de Informação e Conhecimento para aprimoramento das Políticas de Desenvolvimento Social e à Fome, Edição Especial, 2014. (Boletim Especial - 10 anos do SAGI). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/>. Acesso em: 21 mai./2024.

Quadro 4: Serviços ofertados no âmbito do SUAS:

TIPO		SERVIÇOS		UNIDADES DE REFERÊNCIA
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família		Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e equipes volantes
		Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos		CRAS, equipes volantes e organizações da sociedade civil
		Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos		
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	MÉDIA COMPLEXIDADE	PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos		Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)
		Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas famílias		Centro-Dia, CREAS, organizações da sociedade civil ou domicílio
		Serviço Especializado em Abordagem Social		CREAS, Centro Pop e organizações da sociedade civil
		Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua		Centros Pop
		Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)		CREAS
	LTA		Institucional	Casalar, Abrigo Institucional, Residência Inclusiva, Casa de Passagem

		Serviço de Acolhimento	em República	República
			em Famílias Acolhedora	Residência da família
		Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e emergências		Órgão gestor da assistência social

Fonte: Extraído do documento: Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo coronavírus, 2021, p.9. (Relatórios de Monitoramento De olho na cidadania, n.6)

O SUAS passou a vigorar em 2012 com a NOB/SUAS/2012, quando ficaram delineados os objetivos; princípios organizativos; seguranças afiançadas; diretrizes estruturantes e princípios éticos e ainda, a proteção socioassistencial que fundamentaram as ações do SUAS. Não obstante, dentro do processo de composição da política de assistência social tem-se o reordenamento dos serviços socioassistenciais, em 2009, através da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que apresenta, entre outros, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergenciais fazendo parte dos Serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

E assim, muito embora o serviço já estivesse delineado em 2020, considerando a natureza e as especificidades do contexto decorrente da pandemia de COVID-19, naquele momento faz-se emergir um arcabouço legislativo para regulamentar as ações da assistência social em meio a emergência e calamidade pública. Um serviço que se destina a atender aos cidadãos atingidos por emergência e calamidade pública. “O serviço promove apoio e proteção à população atingida por emergência e calamidade pública, com a oferta de alojamentos provisórios, atenções e provisões materiais, conforme as necessidades detectadas.” (BRASIL, 2009).

São seus objetivos:

- “- Assegurar acolhimento imediato em condições dignas e de segurança;
- Manter alojamentos provisórios, quando necessário;
- Identificar perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida;
- Articular a rede de políticas públicas e redes sociais de apoio para prover as necessidades detectadas;
- Promover a inserção na rede socioassistencial e o acesso a benefícios eventuais.” (Ibid.).

São aquisições para os usuários do Serviço, as seguintes (Quadro5):

Quadro 5: Serviços ofertados no âmbito do SUAS:

Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais	- Ser socorrido em situações de emergência e de calamidade pública.
Segurança de Acolhida	- Ter acesso a provisões para necessidades básicas; - Ter acesso a espaço provisório de acolhida para cuidados pessoais, repouso e alimentação ou dispor de condições para acessar alternativas de acolhimento.
Segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social	- Ter acesso a serviços e ações intersetoriais para a solução da situação enfrentada, em relação a abrigo, alimentação, saúde e moradia, dentre outras necessidades.

Fonte: Brasil, 2018.

Cabe colocar em destaque que quando, diante da ameaça da epidemia se tornar uma pandemia, o Brasil vivia um período de grave crise política e econômica. Fagnani (2018) apresenta o que resume em “funcionalidade da ‘austeridade’ na destruição da cidadania” ao se referir ao período entre 2015-2018, quando ações deliberadas, desencadeadas pela “ofensiva liberal” ressurgem. O objetivo era substituir o Estado social pelo Estado mínimo social.

“Políticas de ‘austeridade’ geram recessão, o que debilita as receitas governamentais e torna o ajuste fiscal um processo sem fim. Um dos propósitos é ‘colocar a inflação no centro da meta’ mediante o desemprego e o rebaixamento dos salários. Essa opção colocou o país, que não estava em crise severa em 2014, numa grave recessão, com dois anos seguidos (2015-2016) da queda da atividade econômica em torno de 7% do PIB.” (Fagnani, 2018, p. 74)

O SUAS tinha em 2020 uma estrutura que corresponderia às demandas urgentes que a pandemia da COVID-19 impôs; o seu eixo estruturante supostamente estava pronto. Meu trabalho de pesquisa implica em pensar o que o real trouxe para confrontar-se com tal estrutura e o que foi preciso fazer de diferente para se executar o trabalho de

gestão da assistência social, desencadeando o processo de trabalho, em meio a tantas incertezas e perdas. Muito trabalho esteve presente nesse período recente, com esgotamentos e muitas mortes de profissionais envolvidos.

O Brasil em 30 de janeiro de 2020 promulgou o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. E em 6 de fevereiro de 2020, através da Lei Nº 13.979, saem as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde.

A instauração da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em consequência da COVID-19, aconteceu em 3/02/2020, através da Portaria Nº 188, sob autoria do Ministério da Saúde. Isso desencadeou várias providências de gestão nas instâncias federal, estaduais e municipais, para que os gestores brasileiros pudessem definir ações com a finalidade de barrar a propagação do vírus e atender a população em situação de pobreza.

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) passaram a figurar como essenciais no combate à pandemia a partir da Lei Nº 14.023, de 8/07/2020, muito embora as (os) assistentes sociais tivessem sido incluídas (os) no rol das atividades essenciais desde março do mesmo ano¹²⁴. Em eventual projeção, jamais se avaliaria que o SUAS estivesse preparado para um evento catastrófico da natureza de uma pandemia como a que vivemos. Não obstante, teve-se o trabalho acumulado pelas equipes delineando o SUAS - que nos territórios ininterruptamente atenderam à população que necessitou de acesso a serviços e benefícios, mostrando-se pronta para atuar diante do contexto que se apresentava.

Dentro do conjunto legislativo apresentado para a operacionalização da política de assistência social, tem-se a Portaria/MC Nº 337, de 24/03/2020, que regulamenta as ações no enfrentamento da emergência de saúde pública de responsabilidade do SUAS, incorporando a sua rede socioassistencial pública e privada. Quanto à oferta de serviços,

¹²⁴ O Decreto Nº 10.282, de 20/03/2020, regulamenta a Lei Nº 13.979, de 6/02/2020 e define os serviços públicos e as atividades essenciais.

programas e benefícios socioassistenciais, o legislador incorporou as ações abarcando municípios, estados e Distrito Federal para garantir o atendimento aos que delas necessitassem, sem desconsiderar a segurança e a saúde da população e dos trabalhadores do SUAS¹²⁵. Coube a estes entes da federação a atenção na elaboração de providências de prevenção, cautela e redução do risco de transmissão em prol da preservação da oferta ininterrupta dos atendimentos nas unidades de assistência social, assim definidas no Art. 3º da Portaria:

“I – adoção de regime de jornada em turnos de revezamento em que se promova melhor distribuição da força de trabalho com o objetivo de evitar a concentração e a proximidade de pessoas no ambiente de trabalho;

II – adoção de medidas de segurança para os profissionais do SUAS com a disponibilização de materiais de higiene e Equipamentos de Proteção Individual – EPI, recomendados pelo Ministério da Saúde, afastamento ou colocação em teletrabalho dos grupos de risco;

III – observar no âmbito dos equipamentos e serviços socioassistenciais as orientações do Ministério da Saúde com relação ao cuidado e prevenção da transmissão [...] em especial nos Serviços de Acolhimentos, no Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com Deficiência, idosas e suas Famílias e no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

IV – flexibilizar as atividades presenciais dos usuários no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e dos Centros Especializados de Assistência Social – CREAS, com vistas a reduzir a circulação de pessoas e evitar a aglomeração nos equipamentos;

V – intensificar as atividades de:

a) disseminação de informação aos usuários acerca do cuidado e prevenção da transmissão, conforme orientações do Ministério da Saúde;

b) disseminação de informações à rede socioassistencial aos profissionais e usuários do SUAS acerca das estratégias e procedimentos que serão adotados para assegurar as ofertas essenciais; e

c) acompanhamento remoto dos usuários, por meio de ligação telefônica ou aplicativos de mensagens – como WhatsApp, principalmente daqueles tidos como grupos de risco, tais como idosos, gestantes e lactantes, visando assegurar a sua proteção.

VI – organizar a oferta dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais preferencialmente por agendamento remoto, priorizando os atendimentos individualizados graves ou urgentes, evitando-se a aglomeração de pessoas nas salas de espera ou recepção das unidades;

VII – realização de atendimentos individuais em ambientes amplos, arejados e constantemente limpos, atentando para a garantia de sigilo e privacidade do atendimento, ainda que se opte por realizá-los em locais abertos como varandas, quintais, tendas etc.; e

VIII – suspensão temporária de eventos, encontros, cursos de formação, oficinas, entre outras atividades coletivas.”

A Portaria Nº 54, de 1/04/2020 tem por objetivo, conforme seu Art. 1º:

¹²⁵ Aqui não estou negligenciando os possíveis problemas de acesso a instrumentos de proteção (materiais de higiene e Equipamentos de Proteção Individual – EPI), que naquele momento demandavam os profissionais e a população. Contudo, as condições de trabalho no SUAS, pela sua relevância, como pesquisadora reconheço que o tema tem uma dimensão que lhe confere a necessidade de se constituir em estudo mais aprofundado, de forma a viabilizar a composição de uma agenda de lutas.

“Aprovar recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos Estados, Municípios e do Distrito Federal com o objetivo de garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da Assistência Social, com medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do SUAS.”

Essa Portaria regulamenta a Nota Técnica Nº 7/2020 que, ao apresentar as recomendações gerais, quis focar a efetivação da continuidade da oferta de serviços e atividades definidas enquanto essenciais na Assistência Social, com simultânea atenção às medidas e condições que considerem a segurança e a saúde da população e trabalhadores do SUAS. No seu item 3 (três) que aborda *“A oferta dos serviços e das atividades essenciais de assistência social e da saúde dos profissionais e usuários do SUAS”*, são listadas entre outras, as que destaco aqui:

- “Para o funcionamento do SUAS, nesse momento, é necessário adotar medidas para identificar serviços e atividades essenciais em cada localidade e reorganizar as ofertas, considerando as demandas locais das populações mais vulneráveis e em risco social e a segurança de usuários e profissionais.
- “Nesse contexto, destaca-se a importância do trabalho colaborativo e sinérgico entre SUS e SUAS em cada localidade, visando à promoção de ações intersetoriais coordenadas e a convergência de esforços. É importante que as definições no âmbito do SUAS estejam articuladas com o SUS e considerem o curso da pandemia em cada localidade, com atenção às recomendações dos Ministérios da Saúde e da Cidadania e das autoridades sanitárias locais, bem como as demais regulamentações nacionais, estaduais, municipais ou distritais relacionadas ao tema. Em cada localidade, portanto, os gestores da Assistência Social devem se articular com a área da saúde para uma avaliação cotidiana da evolução da pandemia e das medidas que devem ser adotadas.”
- “As definições e os arranjos locais no SUAS nesse momento devem primar pela oferta de serviços e atividades essenciais, visando à proteção das populações mais vulneráveis e em risco social, incluindo o desenvolvimento de medidas voltadas à garantia de sua proteção durante o período de isolamento social, o apoio à prevenção da transmissibilidade da COVID-19 e a mitigação de seus impactos.”
- “Em cada local, será necessário pensar continuamente na reorganização das ofertas, considerando o que pode ser temporariamente suspenso ou adiado, assim como o que precisa ser intensificado e implementado, observando medidas e condições que garantam a segurança e a saúde de usuários e profissionais.”
- “Na organização das ofertas deverão ser observadas medidas de prevenção recomendadas pelo Ministério da Saúde e pelo órgão gestor local de saúde, de modo a minimizar riscos quando necessário o atendimento presencial. No atual contexto de pandemia, cabe intensificar o uso de tecnologias para o atendimento remoto, visando evitar aglomerações nos equipamentos socioassistenciais, além de apoiar o isolamento social.”

Ainda, na Nota Técnica Nº7/2020 foi reintroduzido o tema dos BE em situações de emergência e calamidade, embasando-os da seguinte forma:

“Durante uma calamidade, famílias em situação de vulnerabilidade podem ter sua condição agravada, ao tempo em que famílias que anteriormente não precisavam de suportes da Assistência Social podem passar a demandá-los, sendo importante assegurar-los localmente, de acordo com as demandas apresentadas ao SUAS.”

Coube à Nota Técnica Nº 20/2020 aprovada pela Portaria Nº 58, de 15/04/2020, a reapresentação dos BE, elencando-os enquanto uma decisão de gestão no enfrentamento dos impactos da pandemia da COVID-19, trazendo “[...] parâmetros para regulamentação, gestão e oferta de Benefícios Eventuais do SUAS”. Isto, sem, contudo, suprimir o que o Decreto Nº 6.307, 14/12/2007 no Art. 1º define, quanto as responsabilidades de estados e municípios no custeio dos BE.

A Nota Técnica Nº 20/2020 explicita que os desdobramentos de uma epidemia se traduzem na importância de definição de medidas coordenadas com a participação simultânea dos entes da federação. Assim, se antecipa no “[...] reconhecimento de estado de calamidade quando o Poder Público entende que as demandas impostas pela situação extrapolam sua capacidade de resposta”. E as regulamentações federais reconhecem: “[...] as calamidades públicas como situações que causam perdas, riscos e danos à integridade pessoal e familiar, razão pela qual demandam respostas imediatas do Poder Público como a prestação de Benefícios Eventuais”. (BRASIL, 2020)

As Orientações Técnicas sobre BE no SUAS – 2018 – a partir do entendimento de que a consolidação da Política de Assistência Social enquanto direito do cidadão e dever do Estado, traz uma excelente contribuição no alinhamento de elementos da política.

“O Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências e os Benefícios Eventuais para calamidade são complementares na garantia das proteções afiançadas pelo SUAS. Esta complementaridade está expressamente preconizada no Protocolo de Gestão Integrada (Resolução nº 07/09) quando normatiza o princípio da integração entre benefícios eventuais e serviços socioassistenciais[...]” (BRASIL, 2018, p. 58)

Os BE¹²⁶ compõem o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências e em consequência da pandemia da COVID-19 devem ser concedidos e, afinados com as necessidades e demandas daqueles que os solicitam e ainda, com a realidade do território. “Os benefícios devem ser ofertados de forma integrada com os serviços da política de Assistência Social, além dos programas, projetos e demais benefícios do SUAS”¹²⁷. (Nota Técnica 20/2020).

¹²⁶ Escrevi dentro do processo de pesquisa o artigo: ALMEIDA, Rosângela Oliveira Gonzaga de. Proteção social no SUAS e o não financiamento da assistência social na pandemia. In: PINHEIRO, Luci Faria (org.). **Resistência, participação popular e movimentos sociais**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Autorale, 2024, p. 19-38.

¹²⁷ O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS, se antecipou, também, pressupondo a gestão integrada entre serviços, benefícios e transferências de renda, na corresponsabilidade entre os entes da federação nas ações.

Quadro 6: Alguns destaques da Nota Técnica 20/2020:

BENEFÍCIOS EVENTUAIS NAS SITUAÇÕES DE CALAMIDADES E EMERGÊNCIAS - ORIENTAÇÕES GERAIS
“O Município tem a competência de regulamentar a oferta dos Benefícios Eventuais em âmbito local, mas se não há previsão normativa municipal sobre a oferta de Benefícios Eventuais especificamente para situações de calamidades e emergências é possível atender as demandas da população observando a normativa que prevê a oferta de benefícios eventuais para a situação de nascimento, morte ou vulnerabilidade temporária. Isso porque essas situações abrangem as mesmas necessidades advindas da situação de calamidade. Contudo, outra opção possível é a normatização de benefício eventual específico. O processo de regulamentação ou adequação normativa no contexto de calamidades e emergências será orientado nesse documento.”
“Seguem elementos importantes a se considerar na oferta de benefícios eventuais em situações de calamidades e emergências: I - O benefício eventual deve ser concedido na forma de pecúnia e/ou bens de consumo, em caráter provisório. II - Seu valor deve ser fixado de acordo com o grau de complexidade do atendimento de vulnerabilidade e risco pessoal das famílias e indivíduos atingidos e/ou afetados. III - A oferta de benefícios eventuais em bens, na situação de calamidade em decorrência da pandemia da COVID-19, deve estar em conformidade com as necessidades e demandas dos requerentes e com a realidade local. Podem ser bens normalmente concedidos em situação de vulnerabilidade temporária, como o alimento, assegurando-se a qualidade do bem ofertado. Em termos de garantia de proteção social, é mais importante considerar a situação de vulnerabilidade vivenciada pelas pessoas, as ameaças e os riscos que se impõem do que a oferta de um ou de outro bem específico. IV - Os benefícios devem ser ofertados de forma integrada com os serviços da política de Assistência Social, além dos programas, projetos e demais benefícios do SUAS, observando as regras dispostas na Portaria nº 337 do Ministério da Cidadania, de 24 de março de 2020, quanto às medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. V - As provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios diretamente vinculados ao campo da saúde, educação e das demais políticas setoriais não se incluem na modalidade de benefícios eventuais da assistência social (art. 9º do Decreto nº 6.307/2007; art. 1º da Resolução CNAS nº 39/2010). VI - A equipe técnica responsável pela concessão de benefícios eventuais é quem deve avaliar a forma mais adequada da prestação do benefício, conforme regulamento local, assegurando sua integração às ações da rede socioassistencial e ações de outras políticas públicas, mediante articulação feita pela gestão local. VII - O benefício eventual requer comprometimento orçamentário e qualificação técnica para sua prestação, devendo ocorrer preferencialmente no contexto do trabalho social com famílias no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), respeitando-se o disposto na Portaria MC nº 337/2020 quanto ao cuidado e à prevenção da transmissão da COVID-19 na realização dos serviços socioassistenciais. VIII - A provisão do benefício eventual deve ser ágil e garantida, realizada na perspectiva do direito e livre de qualquer atuação assistencialista ou de exigências que provoquem constrangimento aos usuários. Não podem ser exigidas

contrapartidas para essa oferta e os critérios de acesso devem ser amplamente divulgados. Também são vedadas quaisquer formas complexas e vexatórias de comprovação de pobreza para a sua prestação.

IX - O objetivo da oferta de benefícios eventuais é assegurar a dignidade e a reconstrução da autonomia familiar e pessoal, respeitadas as responsabilidades fundamentais das políticas de Assistência Social, de Saúde, Segurança Pública, Defesa Civil, Habitação, entre outras. Isso significa que as políticas devem manter diálogo para o melhor atendimento aos cidadãos, evitando sobreposição ou lacuna de ações.”

Fonte: Texto extraído da Portaria 58/2020.

A importância da vigilância socioassistencial no território faz transparecer o trabalho das equipes do SUAS que conhecem a realidade das famílias que nele residem. A Nota Técnica evidencia o mapeamento das localidades onde as famílias e indivíduos vivem “aglomeradas” em condições de moradias inadequadas e das que supostamente contém “grupos em isolamento social”:

“[...] é fundamental haver formalização de fluxos entre as gestões das políticas públicas locais para se trabalhar intersetorialmente. O trabalho intersetorial favorece o acesso direto a dados locais de políticas como Saúde, Educação, Segurança Pública, Segurança Alimentar, Habitação, Direitos Humanos, Defesa Civil, entre outras, contribuindo para que as ações executadas sejam mais efetivas no atendimento às necessidades da população.” (BRASIL, 2020)

Quadro 7: A previsão diante do infortúnio na Nota Técnica 20/2020:

BENEFÍCIOS EVENTUAIS NAS SITUAÇÕES DE MORTE
“Os serviços relacionados aos sepultamentos não constituem atribuição específica da política pública de Assistência Social, conforme se observa nas diretrizes do SUAS e nas Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS.”
“A oferta que cabe ao campo da política de Assistência Social, no que diz respeito à morte, distingue-se do serviço local de sepultamento de pessoas por meio de concessões públicas. Assim, cabe à Assistência Social a oferta de benefício eventual por situação de morte apenas quando o serviço funerário não é garantido de forma gratuita pelo poder público e quando as famílias não possuem meios para garantir o sepultamento.”
“Além de necessidades específicas do funeral, como urna funerária e velório, as famílias podem apresentar outras vulnerabilidades geradas com a morte do familiar, que devem ser consideradas pela equipe no processo de concessão do benefício eventual.”
“O benefício eventual por situação de morte, também chamado de benefício eventual funeral (ou auxílio-funeral), pode ser ofertado em pecúnia, por uma única parcela ou mais, em bens de consumo, ou com a prestação de serviços. Admite-se ainda a oferta por meio de ressarcimento, no caso de perdas e danos causados pelo não acesso ao benefício eventual no momento em que ele se fez necessário.”
“As modalidades de oferta do benefício eventual por situação de morte, incluindo a previsão de oferta em contextos de calamidades e emergências, devem estar definidas na regulamentação municipal ou do DF, observando a Resolução do respectivo Conselho de Assistência Social.”
“Diante da possibilidade de que a situação de calamidade gere aumento expressivo no quantitativo de demandas pelo benefício eventual por morte, cabe ao poder público local a edição de normativas como o Decreto de Calamidade, que possibilita a ampliação de gastos. Vale destacar que o cofinanciamento estadual também pode ser garantido de forma mais célere a partir da deliberação do Conselho Estadual de Assistência Social e pactuação na Comissão Intergestores Bipartite - CIB, de critérios de partilha com essa finalidade com referência nas especificidades das regiões do respectivo estado.”

Fonte: Texto extraído da Portaria 58/2020.

Como a Nota Técnica 20/2020 bem destaca, em 2007 os municípios tinham acesso, através do Decreto Nº 6.307/2007, a um dispositivo legal que contemplava os BE - nem todos o regulamentaram como aparece no Quadro 10. Referenciando a LOAS,

esta Nota Técnica reafirma as responsabilidades definidas outrora (Quadro 8) para os recursos financeiros destinados a oferta dos BE, sem considerar o momento adverso e de gigantescas proporções, sem mensuração exata e que possivelmente nem todos os municípios estavam preparados para enfrentar.

Quadro 8: Responsabilidades dos entes da federação:

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS E DF
Tem a atribuição legal de definir e elaborar normas gerais, orientar e assessorar estados e municípios acerca de benefícios eventuais. A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS não define como de competência da esfera federal o repasse de recurso financeiro para participação no custeio da oferta de benefícios eventuais.	Compete aos Estados prestar apoio técnico e destinar recursos financeiros aos municípios para participar no custeio da oferta dos benefícios eventuais, a título de cofinanciamento.	São os responsáveis por destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais, além de regulamentar tais benefícios e organizar sua oferta.
FUNDAMENTO LEGAL:		
Art. 12 da LOAS.	Art. 13 da LOAS, inciso I.	Art. 14 da LOAS, inciso I; Art. 15, inciso I.

Fonte: Texto extraído da Portaria 58/2020.

E, agora em meio à pandemia da COVID-19 diante da hipótese da inexistência de regulamentação ou de uma regulamentação que não tenha incorporado as regulamentações e orientações do SUAS e, ainda, que não contemple os requisitos necessários para o cofinanciamento estatal, o município precisa providenciar essa adequação (Quadro 9).

Quadro 9: Regulamentação dos Benefícios Eventuais:

I - Benefícios Eventuais não estão regulamentados:		
Será necessário regulamentar os benefícios eventuais de forma bastante rápida. A norma elaborada deverá estar de acordo com as normativas e orientações do SUAS, e prever a oferta na situação de calamidade.	O Município poderá editar um Decreto, observando as deliberações do Conselho Municipal de Assistência Social quanto aos critérios e prazos para acesso aos benefícios eventuais.	Os prazos poderão seguir a referência de duração prevista para a situação de calamidade em decorrência da pandemia de COVID-19. Os critérios devem estar em conformidade com as diretrizes e princípios do SUAS.
II - Regulamentação em desacordo com o SUAS		
	A regulamentação garante a oferta dos benefícios eventuais na	

A situação de calamidade provocada pela pandemia da COVID-19 tem proporções inéditas e exige tomada rápida de providências. Isso também exige que princípios e diretrizes do SUAS sejam respeitados.	lógica do direito, com critérios objetivos e transparentes a serem observados na concessão.	Cessada a situação de calamidade, é importante que a gestão municipal atue em conjunto com o Conselho local e o Poder Legislativo para realizar a adequação normativa dos benefícios eventuais e inserir a legislação específica dentro da Lei Municipal do SUAS.
--	---	---

Fonte: Texto extraído da Portaria 58/2020.

Estávamos diante de um evento de gravidade sem precedentes que exigiu da assistência social especial atenção nos seus objetivos, princípios organizativos, seguranças afiançáveis, diretrizes estruturantes e princípios éticos. Considerando que a regulamentação dos BE foi definida ainda na LOAS (1993) - na Tabela 2 - disponho dados do Censo SUAS 2019¹²⁸, que apresenta a realidade dos municípios que providenciaram a concessão e a regulamentação destes, até então, o que requer especial atenção.

Tabela 2: Benefícios Eventuais nos municípios brasileiros – Concessão Regulamentação:

Fonte: SEDS/DGSUAS/CGPVIS – CENSO SUAS 2019.

¹²⁸ Não estavam disponibilizados pelo Ministério da Cidadania dados mais recentes acerca do Censo SUAS, neste momento de elaboração do projeto de pesquisa. E quando finalizava a tese, publicações com dados analisados de anos mais recentes, ainda não estavam disponíveis.

A Nota Técnica Nº 67 do IPEA (2020) buscava naquele momento inicial da pandemia da COVID-19, contribuir com as decisões de gestão para um tema simultaneamente difícil e importante para gestores e famílias, a proteção social. Dentre os pontos abordados está o caráter complementar entre os BE e o AE. Mas incorporo aqui o problema de financiamento dos BE para que viesse a ocupar o lugar de destaque atribuído pelos autores do documento. Na Tabela 3 são apresentados os valores dos

		Nº de municípios que responderam 'Sim'	Percentual em relação ao total de municípios	% de municípios com regulamentação entre os que concedem
Benefício Eventual por situação de morte	Concedido no município	5345	97,4%	-
	Regulamentado	4729	86,2%	88,5%
Benefício Eventual por situação de natalidade	Concedido no município	4436	80,8%	-
	Regulamentado	4060	74,0%	91,5%
Benefício Eventual por situação de calamidade pública	Concedido no município	4435	80,8%	-
	Regulamentado	3915	71,3%	88,3%
Outros benefícios eventuais por situação de vulnerabilidade temporária	Concedido no município	5263	95,9%	-
	Regulamentado	4574	83,3%	86,9%

recursos disponibilizados pelos três entes da federação e as suas ausências no financiamento.

Tabela 3 :Gastos dos entes federados com Benefícios Eventuais:

TIPO DE BENEFÍCIO	MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO
Benefícios eventuais	580.284.579,72	68.861.628,00	120.981,91
Auxílio natalidade	8.756.913,41	6.606.393,40	0
Auxílio por morte	11.952.307,99	2.974.794,82	0
Benefícios Eventuais por situações de vulnerabilidade temporária	106.278.770,10	5.021.607,14	0
Benefícios Eventuais em caso de calamidade pública	4.371.058,45	0	38.436,55
Outros	448.925.529,77	54.258.832,64	82.545,36

Fonte: Extraída da Nota Técnica Nº 67 – IPEA – Elaborada com dados do STN (2018).

Em artigo já mencionado, Almeida (2024) a partir de dados do Censo SUAS 2022, traz um destaque ao debate da importância de regulamentação dos BE. Levanto a hipótese de que duas situações atravessam as morosidades na regulamentação: a de que os municípios têm grandes dificuldades em assumir um compromisso quando existem dificuldades de financiamento para arcar com aquela despesa e os que se deparam com a falta de decisão política.

“Segundo dados do Censo SUAS 2022, a realidade apresentada tem alterações positivas em relação a informação dos que concederam o Benefício Eventual em situação de calamidade pública, foram 5.012 municípios e destes 2.513 o tem regulamentado dentro da Lei Municipal do SUAS e 1.877 municípios por lei/norma específica; por Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social foram, 155 municípios e 467 por outro instrumento. O número de municípios que se utilizou de um instrumento para regulamentar o Benefício Eventual por situação de calamidade pública ainda é baixo, pois precisamos considerar que a Lei Municipal e a uma Resolução do Conselho Municipal de Assistência Social, muito menos os dispositivos inclusos em outros, não contemplam a normatização em vigor.” (Almeida, 2024, p. 29).

O que a PNAS (2004) e o SUAS (2005) sintetizam é um processo de encadeamento de medidas ordenadas na forma de legislação, com definições advindas do governo federal e do CNAS. Estas foram pactuadas ao longo dos anos com inspiração nas lutas dos trabalhadores diante da instauração do “desemprego estrutural” no país e da ampliação do trabalho informal¹²⁹. Com isso o acesso à proteção social vinculada ao trabalho formal, reduziu significativamente. A agenda pública foi composta para enfrentar a realidade caótica de agravamento das desigualdades sociais e pobreza.

Avritzer (2016) contribuiu para o debate da agenda pública que deu continuidade às ideias introduzidas com a Constituinte (1987), no âmbito da participação social e dos direitos sociais. Na presidência do país, entre 2003-2016, estavam representantes eleitos pelo voto direto, advindos do Partido do Trabalhadores (PT), Luiz Inácio da Silva e Dilma Rousseff. Foi um período de governabilidade, que além da capacidade de tomar decisões, agregava a capacidade de implementar políticas demandadas pela população, instituindo uma agenda de esquerda. Em 2013, tornou-se evidente um “[...] incômodo em relação a performance da democracia. [...]” (Avritzer, 2016, p. 8).

Com mecanismos de participação social previstos desde a CF (1988), que proporcionavam que vários atores da sociedade civil contribuíssem com a construção de

¹²⁹ A discussão da informalidade dada a sua relevância aconteceu no capítulo I (Tavares, 2021).

uma “força democrática”, pautada na defesa de direitos humanos sociais, que gerou um grande impacto nas diferentes políticas (Avritzer, 2016). Estas, buscavam consolidar direitos sociais na “[...] produção da igualdade social por meio de políticas compensatórias” (Avritzer, 2018, p.281). É importante sublinhar que as desigualdades sociais estiveram em queda junto com o aumento da renda dos mais pobres; efeitos registrados até 2012. O “pêndulo” da proteção social passa a oscilar com intensidade em nova direção, a partir de 2016¹³⁰, trazendo sérios agravos às condições de vida dos trabalhadores brasileiros. A pandemia da COVID-19, tendeu a dilacerar e a aprofundar essa realidade, culminando com um período “pandêmico” marcado por muito adoecimento e mortes jamais visto no país.

A PNAS também foi incorporada no “labirinto” de decisões desconexas em que a extrema-direita tinha o objetivo de desmonte escancarado da política. Entre 2019 e 2022, que incorpora o período da pandemia, observa-se ausência de ações e diminuição de recurso; ao abarcar no período “pandêmico”, fez um claro aprofundamento dessa ação destruidora.

O processo de aperfeiçoamento do SUAS, tem uma importante referência regulatória, a NOB/SUAS/2012, demarca o Cadastro Único, como 17 (dezessete) menções ao longo do texto da normativa e o sinaliza enquanto importante instrumento vinculando à vigilância socioassistencial (Art. 90 – Parágrafo Único).

É preciso dizer que em 2001, ainda durante o governo FHC, foi criado “Cadastramento Único para Programas Sociais”¹³¹, para uma ação focalizada de caráter

¹³⁰ Aqui ainda não incluo uma análise do documento, que no meu ponto de vista vale a pena ser incorporada, pela ruptura que ele condensa: “A travessia social; uma ponte para o futuro” (PMDB: 2016). O documento é uma exposição de ideias que finaliza com a exaltação da privatização das empresas estatais. “O Estado deve transferir para o setor privado tudo o que for possível em matéria de infraestrutura. Quanto às competências que reservará para si, é indispensável que suas relações com contratantes privados sejam reguladas por uma legislação nova, inclusive por uma nova lei de licitações, que incorpore as lições de nossa própria experiência e da experiência internacional, de modo a se assegurar da idoneidade técnica e financeira dos fornecedores privados e de se garantir, por meio de seguro de desempenho, modulado conforme a circunstância e a modalidade dos contratos, do exato cumprimento das obrigações contratuais. É necessário um novo começo nas relações do Estado com as empresas privadas que lhe prestam serviços e que são muito importantes para a economia do país.” p.17. Disponível em: [TRAVESSIA-SOCIAL-PMDB LIVRETO PNTE PARA O FUTURO.pdf \(fundacaoulisses.org.br\)](https://www.fundacaoulisses.org.br/TravessiaSocialPMDBLivretoPnteParaO Futuro.pdf) Acesso em: 15 mar./2023.

¹³¹ Não estou desconsiderando que o CadÚnico foi criado em 2021 pelo Decreto nº 3.877, de 24/07/ 2001. Acrescento que o tema “ Cadastro Único” é muito extenso e complexo quando a análise envolve o que aconteceu depois do golpe de 2016, além das alterações e polêmicas que houve no governo Bolsonaro durante a pandemia da COVID-19. Estou aqui trazendo alguns poucos eixos possíveis a partir da legislação. Dada a sua extensão não tenho como fazer uma análise completa do instrumento de gestão

permanente. Já naquele momento o Decreto¹³² apresentava o seu uso facultativo para programas de “caráter emergencial”. E fica instituído a responsabilidade da Caixa Econômica Federal no processamento dos dados, a qual:

“[...] procederá à identificação dos beneficiários e atribuirá o respectivo número de identificação social, de forma a garantir a unicidade e a integração do cadastro, no âmbito de todos os programas de transferência, e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos.” (BRASIL, 2001).

Desde o governo FHC o Cadastro Único¹³³ foi apresentado como “instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda” (BRASIL, 2007) com a finalidade de “seleção de beneficiários e integração e programas sociais do Governo Federal”. Para fins do Cadastro Único, família é definida enquanto “a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio” (BRASIL, 2007)¹³⁴. Com a Portaria Nº 177, de 16/06/2011, foram inclusas nessa perspectiva de família, aquelas em situação de rua; as que compõem os povos indígenas e comunidades quilombolas. Os indivíduos resgatados de trabalhos em condições análogas à de escravidão estão previstos no rol de cidadãos a serem atendidos para inclusão no Cadastro Único, para acessar aos programas sociais.

O CadÚnico, se configura naquele momento em base de dados, instrumentos, procedimentos e sistemas eletrônicos. Possui a finalidade de criar: “I - a unicidade das informações; cadastrais; II - a integração, por meio do cadastro, dos programas e políticas públicas que o utilizam; e III - a racionalização do processo de cadastramento

de programas sociais no Brasil . Entretanto defendo que o tema seja explorado com profundidade na composição de produções acadêmicas que contribuam para a formação profissional de assistentes sociais.

¹³² BRASIL. Diário Oficial da União. Decreto Nº 3.877, de 24/07/2001. Instituí-o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/07/2001&jornal=1&pagina=140&totalArquivos=160>. Acesso em: 14/09/2022.

¹³³ Alguns dos programas do governo federal que vão se utilizar do CadÚnico são: Programa Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada; Programa Minha Casa, Minha Vida; Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; Programa de Cisternas; Tarifa Social de Energia Elétrica; e Programa Criança Feliz. (BRASIL, 2021)

¹³⁴ Segundo Decreto Nº 6.135, de 26/06/2007.

pelos diversos órgãos.” (BRASIL, 2007). Após a inclusão da família no CadÚnico, cada um de seus membros recebe um Número de Identificação Social – NIS.

O CadÚnico é uma importante ferramenta que, com uso de tecnologias da informação, garante uma base de dados ao armazenar informações socioeconômicas das famílias brasileiras que se manteve como estratégia de gestão muito bem desenhada para os fins os quais se destinou até abril de 2016.

As primeiras alterações começaram a acontecer em 2017, em pleno governo de Michel Temer. A primeira foi a Portaria Nº 501, de 29/11/2017, que, *“disciplina o processo de uso do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal por órgãos e entidades federais para seleção de beneficiários de políticas e programas sociais voltados ao atendimento às famílias de baixa renda”*. Ela institui o *“Termo de Uso do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal por órgãos e entidades federais para seleção de beneficiários de políticas ou programas sociais”*; além de regulamentar a *“assinatura do Termo de Uso”*. Institui em anexo com o texto padrão do referido termo, a sua assinatura obrigatória para a utilização dos dados do Cadastro Único na gestão de políticas ou programas sociais. Faz ainda referência a regulamentações anteriores, como ao Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007 e aos artigos 6º e 8º da Portaria MDS nº 10, de 30 de janeiro de 2012. Ficou definido que o órgão ou entidade federal deveria preencher, assinar e enviar, simplesmente o documento assinado para a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC. As regras de controle de acesso constaram na Portaria Nº 502, de 29/11/2017, instituindo uma Política de Controle de Acesso, extremamente questionável frente aos interesses diversos que pairavam sobre o CadÚnico. A prática anterior era precisa em relacionar os programas sociais que estavam vinculados ao Cadastro Único, o que dava maior segurança ao sigilo dos dados e transferência ao processo de cadastramento e seleção dos beneficiários.

Com a revogação do Decreto Nº 6.135, de 26/06/2007, substituído pelo Decreto Nº 11.016, de 29/03/2022, que tem o intuito de regulamentação, sua gestão é passada para o Ministério da Cidadania. Mas antes tinha recebido alterações em 2021, passando a vigorar essa definição: “[...] registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações georreferenciadas para a identificação

e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda”¹³⁵. Contudo, houve aspectos polêmicos a partir da Portaria do MC Nº 810, de 14/09/2022¹³⁶, que apresenta os procedimentos a serem utilizados na gestão, operacionalização, cessão e utilização das informações que comporiam o Cadastro Único. Resgato aqui, o Art. 2 desta Portaria:

“Para fins do disposto nesta Portaria, considera-se:

I - família - a unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio.

II - famílias conviventes: famílias que residem no mesmo domicílio, mas não compartilham despesas ou rendimentos, ou compartilham somente despesas habituais da residência, tais como aluguel, água ou energia elétrica;

III - domicílio: o local que serve de moradia à família;

VI - morador: a pessoa que: a) tem o domicílio como local habitual de residência e nele reside na data da entrevista; b) embora ausente na data da entrevista, tem o domicílio como residência habitual; ou c) está internada ou abrigada em estabelecimentos de saúde, instituições de longa permanência para idosos, equipamentos que prestam serviços de acolhimento, instituições de privação de liberdade, ou em outros estabelecimentos similares, por um período igual ou inferior a 12 meses, tomando como referência a data da entrevista.

V - Responsável pela Unidade Familiar (RUF): pessoa responsável por prestar as informações ao CadÚnico em nome da família, podendo ser: a) o(a) Responsável Familiar (RF): um dos componentes da família morador do domicílio, com idade mínima de 16 anos e, preferencialmente, do sexo feminino; ou b) o(a) Representante Legal (RL): indivíduo não componente da família e não morador do domicílio, legalmente responsável por pessoas menores de 16 anos ou incapazes, e responsável por prestar as informações ao CadÚnico nos casos em que não houver morador nas condições estabelecidas na alínea "a".

VI - Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE) - grupos, organizados ou não, identificados pelas características socioculturais, econômicas ou conjunturais particulares e que demandam estratégias diferenciadas de cadastramento no CadÚnico;

VII - família em situação de rua: aquela que, vivendo na extrema pobreza, utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória, conforme definido no Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009;

VIII - povos indígenas: aqueles descendentes de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas, conforme definido no art. 1º da Convenção nº 169/1989 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019;

IX - comunidades quilombolas: os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida, conforme art. 2º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 [...].”¹³⁷

¹³⁵ Art. 6º da Lei Nº 14.284, de 29/12/2021.

¹³⁶ PORTARIA MC Nº 810, DE 14/09/2022. Disponível em: <https://mds.gov.br/webarquivos/legislacao>. Acesso em: 25 mai.2024.

¹³⁷ Portaria MC Nº 810, DE 14/09/2022. Disponível em: <https://mds.gov.br/webarquivos/legislacao>. Acesso em: 25 mai.2024.

O tema mais polêmico referente aquele período, foram os cadastros indevidos de famílias desmembradas como se fossem “famílias conviventes”. Esta ação era realizada, outrora¹³⁸, com muita responsabilidade técnica, pelos profissionais de Serviço Social, mas diante da situação de desemprego ou emergências e calamidades públicas, famílias as quais, possivelmente passaram a abrigar outras, naquele momento difícil, já traria uma alteração para o desmembramento. O Cadastro Único ativo evidenciava aquela situação de pobreza e novas configurações familiares, entre outros critérios debatidos no município sob autorização do governo federal, mas sendo realizados exclusivamente pelo profissional na unidade socioassistencial.^{139 140}

Paiva; Souza; Bartholo; Soares (2020) apresentaram o que denominaram “maneiras de potencializar”, com o propósito de reduzir “os impactos econômicos e sociais” decorrentes da pandemia da COVID-19, o CadÚnico e o PBF. Os autores se ancoram no resultado de estudos que se ocuparam em investigar “a focalização e o impacto” do PBF. E os fazem concluir que, o PBF e o CadÚnico são “[...] instrumentos ímpares na mitigação dos impactos econômicos e, consequentemente, sociais da pandemia da COVID-19.” (Paiva; Souza; Bartholo; Soares, 2020, p. 1098). A recomendação dos autores se resume em três providências assim concatenadas:

- “- A fila de espera para receber o PBF seja eliminada e os processos de averiguação e revisão cadastral sejam suspensos;
- As linhas de elegibilidade e os benefícios do PBF sejam reajustados em aproximadamente 29%;
- Seja criado um benefício extraordinário, por seis meses, prorrogáveis, no valor de R\$ 450 por família, para todas as famílias do Cadastro Único com renda familiar *per capita* inferior a meio salário-mínimo (R\$ 522,50).” (Paiva; Souza; Bartholo; Soares, 2020, p. 1106)

As definições de gestão na assistência social sob autoria do governo federal que resultaram em ações para atender as “necessidades humanas sociais” da população brasileira, diante do isolamento social necessário naquele momento, traduzem-se

¹³⁸ Minha referência é o período entre 2012 e 2016, quando estive exercendo a minha atividade profissional num CRAS.

¹³⁹ A Portaria Nº 810, de 14/09/2022, foi alterada em parte (somente o inciso XIII do Art. 2.) pela Portaria MDS Nº 889, de 13 de junho de 2023. Disponível em: [PORTARIA MDS Nº 889, DE 13 DE JUNHO DE 2023 - PORTARIA MDS Nº 889, DE 13 DE JUNHO DE 2023 - DOU - Imprensa Nacional \(in.gov.br\)](#). Acesso em: 25 maio./2024. Cabe registro de que o inciso II, que regulamenta as “famílias conviventes” continua em vigor quando escrevo a minha tese.

¹⁴⁰ Ver nota de rodapé 28.

certamente em resultados questionáveis, pelo crescimento dos indicadores que apontam o empobrecimento das famílias ao longo de 2020, com desdobramentos que se alongam em 2021 e 2022.

Sem possibilidades de se compor um cenário ainda mais desastroso que a expansão de uma doença completamente desconhecida, o Brasil contabiliza indicadores que retratam a dimensão gigantesca dos problemas. O PIB per capita que já estava num patamar negativo em 2019, teve queda ainda maior em 2020 e o consumo das famílias atingiu também uma marca negativa, segundo dados do IBGE (2021). A quantidade de trabalhadores em atividades informais sem renda e mais a desvinculação de trabalhadores que encerram os contratos de trabalho, principalmente as mulheres, que além da perda do emprego, são as que mais se afastam do trabalho para a responsabilidade de proteção e cuidado de crianças e adolescentes, devido ao fechamento das escolas. Estes são alguns dos problemas que se tem a enfrentar.¹⁴¹

Deve-se considerar que o Brasil já tinha uma taxa alta de desemprego, problema de natureza econômica e social que impacta nas unidades de assistência social, aumentando o fluxo de atendimentos. Diante da urgência de se respeitar o protocolo de isolamento social, a utilização do CadÚnico para a concessão do AE, trouxe desdobramentos com o aumento do fluxo de novos atendimentos para a gestão das unidades de assistência social, na relação oferta de serviços e acesso a benefícios socioassistenciais. Uma miscelânea de ações são emanadas do governo federal no formato de legislação, durante a pandemia da COVID-19. As principais afetaram o CadÚnico e o BF. A partir das alterações necessárias pelo contexto adverso ao AE, abriu-se uma janela para as tentativas de desmonte que vieram a seguir.

O AE apareceu ao longo dos anos, desde 2007 em normativas e veio sendo utilizado em caráter local, diante das situações extremas que levaram à decretação de calamidade pública. Entretanto, somente em 2020 surgiu a necessidade de o estender a cidadãos em todo o território nacional, simultaneamente. O auxílio apresentou a característica de ser temporário e fluir como “suporte monetário” no valor de R\$ 600,00. Mas que na verdade, ele passou por redefinições quanto a sua continuidade e quantia, diante da não superação dos efeitos perversos da pandemia da COVID-19 no âmbito

¹⁴¹ Alguns indicadores referentes ao período entre 2020 e 2022 apresento mais adiante,

dos aspectos sociais, econômicos e sanitários, que não demonstravam sinais de retroceder em alguns momentos. No Quando 10 demonstro as alterações que ocorreram em 2020, como necessárias para “ajuste” frente ao cotidiano das famílias brasileiras, pelo negacionismo em torno da gravidade da doença e pelos problemas que o país acumulava em decorrência das desigualdades sociais e desproteção social, resultantes das “políticas de austeridade” (Fagnani, 2018), implementadas no país entre 2015-2018.

Quadro 10 – AE em 2020:

ABRIL DE 2020	JUNHO DE 2020	JULHO DE 2020	SETEMBRO DE 2020	DEZEMBRO DE 2020
Criação: Lei Nº 13.982, de 2/04/2020, 3 parcelas de R\$ 600,00; incorporou alterações da <u>Lei Nº 13.998, de 14/05/ 2020</u> Regulamentação: Decreto nº 10.316 e Portaria nº 351, ambos do Ministério da Cidadania, do dia 7/04/2020. Início do período de requerimento e de pagamento	Prorrogação de duas parcelas: Decreto Nº 10.412, de 30/06/2020. Definição da base do Cadastro Único para fins do pagamento do Auxílio Emergencial -<u>Decreto nº 10.398, de 16/06/ 2020</u>	Término do período de requerimento do Auxílio: 02/07/2020.	Criação do Auxílio Emergencial residual vigente até o mês 12/2020: Medida Provisória nº 1000, de 2/09/2020. Regulamentação do Auxílio Emergencial residual: Decreto Nº 10.488, de 16/09/2020.	Término do período de pagamento do Auxílio Emergencial Residual: 31/12/2020.

Fonte: Adaptado pela autora a partir de BRASIL. Ministério da Cidadania. SAGI, 2021.

Os problemas têm sido difundidos em números alarmantes que quantificam a realidade do país frente à pandemia da COVID-19, entre 2020 e 2022¹⁴², para fazer um recorte temporal. Incorpo algumas das evidências de que a situação social e econômica das famílias brasileiras se agravou. A pandemia da COVID-19 foi certamente a maior crise sanitária de caráter mundial dos últimos 100 anos, que afetou a saúde e a vida de famílias: alterando suas configurações por morte de seus membros, trazendo o

¹⁴² O IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística tem disponibilizado alguns dados correspondentes ao período da pandemia da COVID-19. Não obstante, o Censo Demográfico Brasileiro iniciou em setembro de 2022.

desemprego e a perda de renda, vivenciando as sequelas decorrentes da doença e mudando suas condições de sobrevivência, levando-as ao limbo¹⁴³.

Segundo dados do IBGE – Síntese dos Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira 2021 – os resultados positivos para o PIB *per capita* e o consumo das famílias apresentou resultados positivos ininterruptos entre os anos de 2010 e 2013. Em 2015 e 2016 os resultados registrados foram negativos, com uma inexpressiva alta entre 2017 e 2019. Em 2020 o PIB *per capita* foi de -4,6% e o consumo das famílias, -6,1%. Entendo como importante incorporar aqui um trecho da análise do referido instituto com a finalidade de apreender o seu entendimento do período em questão. Em seguida, Tabela 4 apresenta os resultados anuais de 10 (dez) anos da série.

“Assim como as variações anuais positivas do consumo das famílias contribuíram para explicar o bom desempenho do mercado de trabalho até meados da década passada, sua queda nos anos seguintes, e a insuficiente recuperação entre 2017 e 2019, contribuíram para os resultados desfavoráveis de grande parte dos indicadores daquele período. Isso significa que, em 2020, a economia brasileira e, particularmente o mercado de trabalho, que já estavam com resultados aquém do necessário para proporcionar a melhoria das condições de vida da população, sofreram novo impacto devido à pandemia, o que naturalmente fez avançar a piora de seus resultados.” (BRASIL, 2021, p. 16)

Segundo dados do IBGE (2021), considerando a PNAD Contínua entre 2012 e 2020, a taxa de ocupação no país em 2012 era de 58,1%; em 2019, 56,4% e em 2020, 51,0%. Na sequência, a taxa de desocupação em 2012, 7,4%; 2019, 11,8% e em 2020, 13,8%; em 2021, 14,0% e 2022, 9,6%. E a taxa de subutilização que teve uma queda passando de 18,7% em 2012 para 15,9% em 2014, passou a subir gradativamente a partir de 2015 atingindo 24,4% em 2019 e 28,3% em 2020; 28,5% em 2021 e 20,9% em 2022.

Os trabalhadores sem carteira assinada e trabalhadores por conta própria, segundo o IBGE (2021), foram fortemente atingidos com a pandemia da COVID-19. Os trabalhadores sem carteira assinada que em 2019 tinham ganhos de participação de 20,2% em 2020 passaram para 18,1%. Para o IBGE, com a crise de 2020 o trabalho sem carteira assinada e por conta própria, não conseguiram amortecer o impacto causado pela força de trabalho ociosa. A transição da situação de ocupação para desocupação

¹⁴³ Os dados referentes ao período anterior, entre 2016 e 2018, demonstram que o país não vinha bem em seus índices sociais e econômicos desde que houve a ruptura com a agenda de esquerda, que culminou com o golpe de 2016.

ou de retirada da força de trabalho, significa perda de renda decorrente do trabalho, o que traz como desdobramento, a alteração dos níveis de pobreza e extrema pobreza no país.

Segundo dados do IBGE (2021), a taxa de ocupação a partir do recorte cor ou raça, segundo o total da população ocupada, a parcela de cor ou raça branca era de 45,6% e da cor ou raça preta ou parda, 53,5%. Os dados disponibilizados pelo IBGE (2021) trazem como evidência a presença do “racismo estrutural” no mercado de trabalho, em que pretos e pardos estão mais frequentemente nas atividades de agropecuária (60,7%); na construção (64,1%) e serviços domésticos (65,3%), recebendo rendimentos inferiores e que exigem nenhum estudo ou poucos anos do Ensino Fundamental.

A taxa de informalidade nas 5 (cinco) regiões brasileiras estava em 2020 assim distribuída: 59,1% na Região Norte; 53,1% na Região Nordeste; 32,8% na Região Sudeste; 26,1% na Região Sul e 38,1% na Região Centro-Oeste, segundo apuração do IBGE (2021). E o percentual de trabalhadores em ocupações informais, em relação as distinções de cor ou raça em 2020, um percentual de 31,8% eram de cor ou raça branca e, 44,7%, de cor preta ou parda. Se se inclui o recorte de escolaridade, o percentual da população em atividades informais que possui o Ensino Superior em 2020 tinha uma participação de 21,2% e 60,3% com nenhum ou poucos anos do Ensino Fundamental (IBGE: 2021). Nas ocupações informais em 2022 a proporção de homens pretos e pardos era de 46,6% e mulheres pretas e pardas, 46,8%; homens brancos 33,3% e mulheres brancas, 34,5%. Associando a informalidade ao recorte de escolaridade, o resultado é: 62,8% de indivíduos são sem instrução ou ensino fundamental incompleto; ensino fundamental completo ou ensino médio incompleto, 52,4%; ensino médio completo ou ensino superior incompleto, 36,0% e ensino superior completo, 22,8%. (IBGE:2023).

Mais um dado inclui na identificação das condições sociais da população brasileira, o coeficiente de Gini ou índice de Gini, que propicia mediante a toda a informação acessível acerca dos rendimentos da população do país, dimensionada na sua distribuição total e resumida, em um valor representado entre 0 (zero) e 1 (um), onde 0 (zero) representa a condição ideal de igualdade - na distribuição de renda e 1(um) a total desigualdade, demonstrando a concentração de toda a renda por um indivíduo, exclusivamente. (IBGE, 2020; 2021). Entre os anos de 2012 (primeiro ano da série do

índice) e 2015, o índice esteve em queda com os seguintes resultados na sequência: 0,555, em 2012; 0,548 em 2013; 0,542 em 2014 e 0,540 em 2015. Entraram alta a partir de então, quando atingiram 0,560 em 2019 e 0,73 em 2020. Se se inclui o dado distinguindo as 5 (cinco) regiões do país, as maiores desigualdades estão nas regiões Norte e Nordeste, que em 2019 tem como resultado 0,570 e 0,598 e em 2020, 0,573 e 0,625, respectivamente. A região Sul apresenta menores índices de desigualdade para o mesmo período, com 0,473 em 2019 e 0,481 em 2020; seguida da região Centro-Oeste, com 0,518 em 2019 e 0,533 em 2020 e a região Sudeste com 0,537 em 2019 e 0,550, em 2020. (IBGE: 2021). Com o recorte de cor beneficiados e sem benefícios, tem-se o GINI em 2021 em 0,544 e 0,568; e em 2022, 0,518 e 0,548, respectivamente.

O IBGE (2023) aponta a importância de se relacionar o Gini à distribuição de rendimentos.

“Para além da análise mais sintética apresentada pelo índice de Gini, a desigualdade econômica pode ser avaliada por meio de razões entre décimos, acumulados ou não, da distribuição de rendimentos. Esses dois indicadores oferecem, conjuntamente, uma análise mais consolidada da desigualdade de rendimentos, apontando tendências e permitindo uma maior articulação com a dinâmica socioeconômica do País.” (IBGE, 2023, p. 66).

Tabela 4: Distribuição percentual do rendimento domiciliar total, segundo as classes de rendimento domiciliar per capita por décimos da população - Brasil - 2012/2022:

Classes de rendimento domiciliar <i>per capita</i> por décimos da população	Distribuição percentual do rendimento domiciliar total (%)				
	2012	2019	2020	2021	2022
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Até 10%	1,0	0,8	0,9	0,7	1,0
Mais de 10% a 20%	2,2	2,1	2,4	2,1	2,4
Mais de 20% a 30%	3,2	3,1	3,4	3,1	3,4
Mais de 30% a 40%	4,1	4,1	4,4	4,1	4,4
Mais de 40% a 50%	5,3	5,4	5,6	5,3	5,6
Mais de 50% a 60%	6,7	6,9	7,0	6,8	7,1
Mais de 60% a 70%	8,3	8,3	8,4	8,4	8,5
Mais de 70% a 80%	10,8	10,9	10,8	10,9	11,0
Mais de 80% a 90%	15,6	15,6	15,4	15,8	15,9
Mais de 90%	42,8	42,8	41,6	42,7	40,7

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2022.

Nota: Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas de 2020 a 2022.

Publicado em IBGE - Síntese de Indicadores Sociais uma análise das Condições de Vida da População Brasileira, 2023, p.67.

“A tabela 4 apresenta a “desigualdade econômica”, em décimos da distribuição de rendimentos.

O comportamento do rendimento domiciliar per capita da população com os menores rendimentos tem apresentado impacto na sua participação no total do rendimento domiciliar do País ao longo do tempo[...].

Assim, em 2022, os de até 10% com menores rendimentos detinham somente 1,0% do rendimento domiciliar per capita total; o décimo seguinte (mais de 10% a 20% da população com menores rendimentos) se apropriava de 2,4% e, assim por diante, até o último décimo (mais de 90% da população ou os 10% com maiores rendimentos), que correspondia a 40,7% do total desses rendimentos em 2022. A soma de todos os percentuais apropriados por cada décimo soma 100% do rendimento domiciliar per capita total em cada ano.”

A importância de inclusão de tais dados se deve a minha tentativa ao longo da tese de apontar a desigualdades sociais e a pobreza no Brasil, a partir da sua gênese relacionando-a aos dias atuais, em que o isolamento social e fechamento dos postos de trabalho, tornou-se uma necessidade “quase” que inquestionável. Tornou mais evidente a veracidade das lutas dos movimentos sociais por mais direitos, quando acontece a deflagração da dimensão da situação da população, com a multiplicação de imagens que as retratavam. Simultaneamente, pesquisadores, profissionais e gestores públicos que transitam dentro desses temas, que abordam o significado de que: os recém-libertos nos séculos XIX e XX viveram sem acesso a privilégios, por serem “menos humanos que do que outros”¹⁴⁴; os povos originários em que seus antepassados foram assassinados

¹⁴⁴ Expressão extraída de Carneiro, Sueli. Racismo, sexismo e desigualdade social. São Paulo: Selo Negro Edições, 2011, p. 15.

e os que foram largados em decorrência da seca e da constatação da impropriedade da região para o plantio, depois de serem estimulados a ocupar terras para produzir, para que outros pudessem acumular riquezas. Muitos precisaram ter suas perdas reparadas frente ao acúmulo exorbitante do capital, que antepassados e gentes viventes nos dias atuais, não tiveram outra alternativa que não concorrer na venda de sua força de trabalho e em dado momento, enfrentaram a pandemia da COVID-19¹⁴⁵. A desigualdade de “direitos humanos sociais”, advinda da sua naturalização no Brasil, é o que me leva a sobreescrever o tema que defini para a tese, a política de assistência social.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Jamais conseguiria esgotar dadas as possibilidades de apresentação de dados. Há muito o que explorar para a apreensão dessa imensidão que o IBGE se compromete em elaborar para pesquisas futuras.

Capítulo V - A Gestão do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências sob a óptica do Serviço Social na pandemia da COVID-19

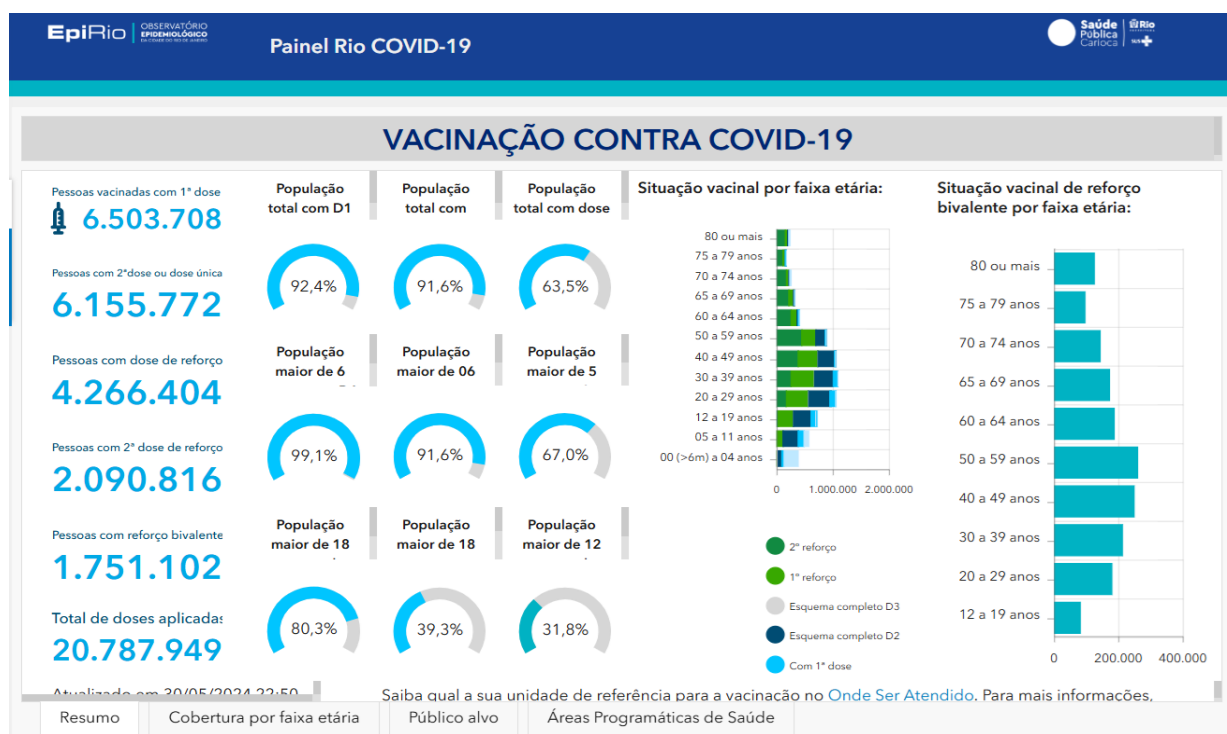
5.1. Apresentação da política de assistência social na Cidade do Rio de Janeiro:

A Cidade do Rio de Janeiro tem uma população de 6.211.223¹⁴⁷ pessoas, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE (2022), com uma densidade demográfica de 5.174,60 habitantes/Km² (IBGE: 2022). Sua população ocupada estava estimada em 2.396.117 de pessoas em 2021, correspondendo a 35,36% do total de habitantes; o rendimento médio mensal dos trabalhadores formais era de 4,1 salários-mínimos (2021). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM - em 2010, era de 0,799.

Quanto à pandemia da COVID-19¹⁴⁸, em 30/05/2024 o total de doses de vacina aplicadas era de 20.787.949, destas 1.751.102 concernem ao reforço bivalente. O município alcançou uma cobertura vacinal que permitiu à população retomar suas atividades de trabalho, estudo e lazer, gradativamente desde o 2º semestre de 2021. Em 2020 foram registrados 223.016 casos confirmados de COVID-19, sendo 42.6168 casos graves e 18.903 óbitos, o que representa uma taxa de incidência de 3.347,9 (por 100mil habitantes) e taxa de mortalidade de 283,8 (por 100mil habitantes); em 2021 foram 310.352 casos confirmados; 43.339 casos graves e 16.416 óbitos, com taxa de incidência de 4.659,0 (por 100mil habitantes) e taxa de mortalidade de 246,4 (por 100mil habitantes); em 2022, o município registrou 762.936 casos, destes, 7.738 atingiram gravidade alcançando 2.876 óbitos, com taxa de incidência de 11.453,2 (por 100mil habitantes) e a taxa de mortalidade de 43,2 (por 100mil habitantes). A taxa de letalidade em 2022, ficou em 0,4% e, em 2023, esse percentual se repetiu.

¹⁴⁷ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades/Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades> . Acesso em: 31 mai./2024. (data da atualização do dado segundo Censo, 2022).

¹⁴⁸ Para acessar as legislações formuladas no contexto da pandemia da COVID-19 pela PCRJ: Leis Municipais, Decretos, Resoluções e Portarias - www.rio.rj.gov.br . Acesso em 31 mai./2024.



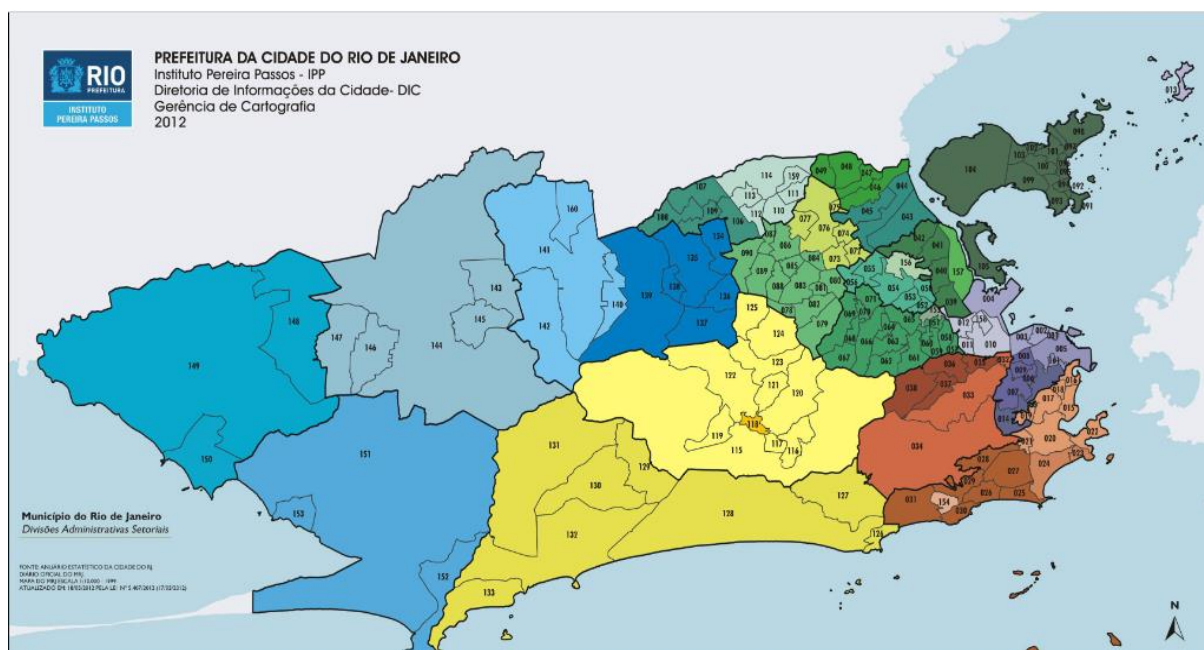
Fonte: Secretaria Municipal de Saúde. Painel Rio Covid-19. Disponível em: <https://datariov2-pcrj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 31 mai./2024.

A cidade é composta de 164 bairros; 33 Regiões Administrativas - RA, 10 Áreas Programáticas - APs e 10 Coordenadorias de Assistência Social - CAS. O programa Territórios Sociais, também, em suas propostas de trabalhos, podem apresentar uma divisão peculiar da cidade, tendo como foco o planejamento de atividades em andamento¹⁴⁹.

As Coordenadorias de Assistência Social compõem a Secretaria Municipal de Assistência Social¹⁵⁰, com 47 (quarenta e sete) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); 14 (quatorze) Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e 2 (dois) Centros de Referência ao Atendimento à População em Situação de Rua (Centro POP).

¹⁴⁹ Disponível em: <https://www.data.rio/documents/PCRJ>. Programa Territórios Sociais nos 10 Grandes Complexos (2023).

¹⁵⁰ Em 2020, em decorrência da pandemia da COVID-19, sob iniciativa do Instituto Carlos Roberto Hansen e do Grupo Tigre, o IPP e a SMASDH (hoje SMAS) através da Coordenadoria de Gestão da Informação – CGI, implementaram nas 1.018 favelas na cidade do Rio de Janeiro, identificadas na Cidade naquele mesmo ano, o projeto Mapa da Pia, destinado à doação e instalação de 1.000 Pontos de Higienização de Mãos - PHM. Nota Técnica - Metodologia para a Instalação de Pontos de Higienização de Mãos - PHMS nas favelas do Rio De Janeiro. Disponível em: [Metodologia CGI - Instalação de PHM em áreas de favela do Rio de Janeiro | DATA RIO \(arcgis.com\)](#). Acesso em 31 mai./2024.



Fonte: Data. R o. Mapa dos Bairros do Município do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.data.rio/documents/fd187b5936214e9086be4e2643f36c62/explore>.

A Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH)¹⁵¹ - hoje Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)   estruturada de forma tornar exequível as competências da Secretaria¹⁵² definidas na época e a política de assistência social no município. Sua estrutura em 2020 (anexo IV). Suas alterações acontecem por definição do gestor municipal, sem que haja um prazo para sua validade.

¹⁵¹ Estrutura instituída pelo Decreto N  47092 de 14/01/2022, que define a competência da Secretaria "Conceber e implementar a Política Pública de Assistência Social e de Direitos Humanos no Município do Rio de Janeiro; promover e apoiar a implementação da Política de Assistência Social para o atendimento e a defesa da cidadania, de acordo com as diretrizes e lógica da gestão governamental; coordenar e promover o Sistema Municipal de Assistência Social - SIMAS; gerir, com o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS e do Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMADCA, respectivamente. Sistema Integrado de Codificação Institucional. Disponível – SICI. Disponível em: [SICI :: Sistema Integrado de Codificação Institucional \(rio.rj.gov.br\)](https://sici.rio.gov.br). Acesso em: 3 jan./2024.

¹⁵² Vinculados diretamente   gestão – gabinete do Secretário (a) - Conselho Municipal de Assistência Social - AS/CMAS; Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro – AS/CONSEA; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – AS/CMDCA; Conselho Municipal Antidrogas do Rio de Janeiro – AS/CMA; Fundo Municipal de Assistência Social – AS/FMAS; Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente – AS/FMCA; Fundo Municipal Antidrogas - AS/FMA Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social - AS/SECMAS; Secretaria Executiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - AS/SECMCA; Secretaria Executiva do Conselho de Segurança Alimentar - AS/SECSA; Secretaria Executiva do Conselho Municipal Antidrogas - AS/SECA; Ouvidoria - AS/OUV; Assessoria de Comunicação Social - AS/ACS Assessoria Técnica Especial - AS/ATE; Assessoria de Captação de Recursos - ACR.

A estrutura de gestão tem relação direta com o planejamento e a relação intersetorial e interdisciplinar, que por conseguinte vão dar exequibilidade às ações programadas. Estas por sua vez, acontecem num encadeamento que envolve o real conforme se apresenta no cotidiano, dados quantitativos e qualitativos, prospecção e ciência. O planejamento

“[...] supõe uma ação contínua sobre um conjunto dinâmico de situações em um determinado momento histórico. Como processo metódico de abordagem racional e científica, supõe uma sequência de atos decisórios, ordenados em momentos definidos e baseados em conhecimentos teóricos, científicos e técnicos.” (Baptista, 2015, p. 13).

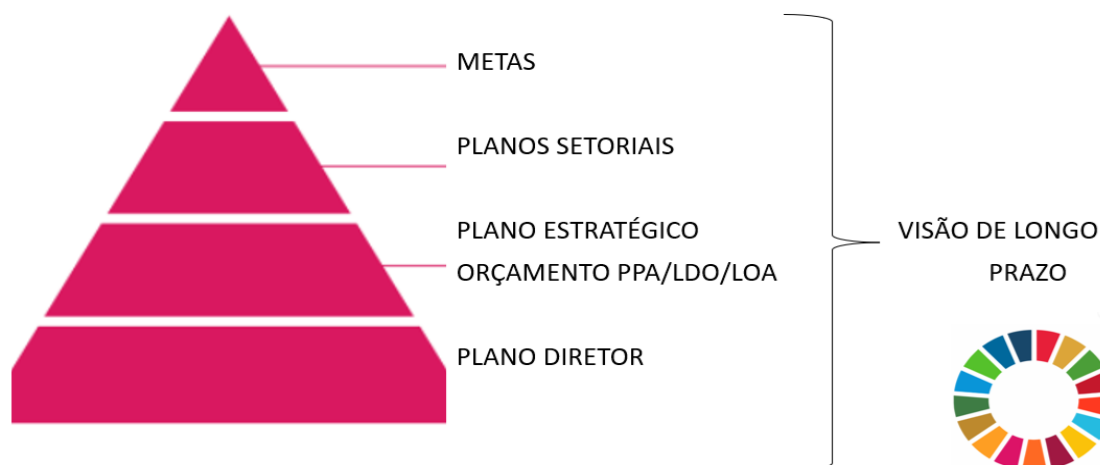
Sendo assim, a gestão da SMAS requer um processo de planejamento que incorpore a vida contemporânea em sua complexidade. O direcionamento do trabalho deve almejar o atendimento às “necessidades sociais e humanas” de indivíduos e famílias, quando concebe e implementa a PNAS, seguindo as diretrizes e emendas do governo federal, que invariavelmente contemplam temas transversas, que impactam na defesa de “direitos humanos sociais”; administrando os recursos humanos e a Política de Educação Permanente (PEP); gerindo junto com o controle social (Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes - CMDCA) os Fundos Municipais (Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente – FMADCA e Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS).

“O desencadeamento desse processo particular de planejamento se faz a partir do reconhecimento da necessidade de uma ação sistemática perante questões ligadas a pressões ou estímulos determinados por situações que, em um momento histórico, colocam desafios por repostas mais complexas que aquelas construídas no imediato da prática.” (Baptista, 2015, p. 27).

O Plano Municipal de Assistência Social é elaborado a partir de diretrizes e metas formuladas por etapas de planejamento da gestão municipal, sem se descolar do que advém do governo federal, e de possíveis acordos ou convênios celebrados com organismos internacionais¹⁵³.

¹⁵³ “Tendo como responsabilidade ordenar o planejamento da cidade, é preciso tomar uma decisão inadiável: olhar para o futuro, tornando os instrumentos de planejamento mais alinhados e efetivos. Ir mais além do Plano Estratégico que se estende até 2020. Trabalhamos com visão conjunta, articulando o Plano Estratégico (2017-2020) ao Plano Plurianual (PPA) de 2018 até 2021. O PE vai se articular também ao próximo Plano Diretor (2020-2030). Pensando ainda mais à frente, buscamos uma linha de interpenetração do Plano Estratégico com o Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS), a partir do qual alinharemos o Rio a todas as cidades que têm um encontro marcado com o futuro, olhando para 2030. Nesta data, as Nações Unidas irão anunciar os resultados finais de seus ODS, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que, dando continuidade aos Objetivos do Milênio, foram aprovados como prioridade de todos

VISÃO DE ESCALA DE PLANEJAMENTO



Fonte: Adaptado do Plano Estratégico – 2021-2024, p. 22.¹⁵⁴

5.1.1. Plano Plurianual – 2018-2021

O Plano Plurianual – 2018-2021¹⁵⁵ ¹⁵⁶ que prevê entre os objetivos centrais, “Combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e espaciais da cidade” as ações sob a responsabilidade da política de assistência social são mencionadas na “Dimensão Social”¹⁵⁷:

os países presentes à Rio+20. O Plano de Desenvolvimento Sustentável está sendo desenvolvido por um conjunto de órgãos e secretarias e contará com amplo processo participativo antes de sua aprovação. [...]. “Trecho da apresentação do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - 2017-2020.

¹⁵⁴ O Plano Estratégico 2021-2024. Disponível em: [Plano Estratégico Rio 2021 - 2024 \(arquivos.rio2024.com\)](https://arquivos.rio2024.com.br/PlanoEstrategicoRio2021-2024.pdf). Acesso em: 3 jan./2024.

¹⁵⁵ Instituído pela Lei Nº 6.317, de 16/01/2018 - institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco>. Acesso em: 3 jan./2024.

¹⁵⁶ As atualizações do PPA 2018-2021, Decreto Rio Nº 45944, de 07 /05/2019 que divulga a sua atualização para o período de 2019 a 2021, os anexos que menciona não foram localizados em dados públicos do site: [Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - Rio de Janeiro](https://www.rio.rj.gov.br/secretaria-municipal-de-fazenda-e-planejamento). O Decreto Rio Nº 47.425 DE 12/05/2020, divulga a atualização do PPA 2018/2021, para o período de 2020 a 2021, contudo não menciona a pandemia da COVID-19 em suas ações programadas.

¹⁵⁷ Não estou incluindo aqui os Programas e Ações por Área de Resultado. Cabe sublinhar que as ações de gestão de risco e risco sanitário foram relacionadas a ações de defesa civil e à vigilância sanitária, respectivamente. A importância de ambos é inequívoca, mas no PPA 2018-2021 se relacionam a ações de natureza e especificidade de áreas técnicas que se distinguem entre si e não se inserem no escopo de competências da política de assistência social. Naquela altura a “articulação intersectorial” entre a política de assistência social e defesa civil ainda não estava posta no planejamento, embora o histórico da cronologia das etapas de sua formulação aponte que as discussões estavam em andamento.

Dimensão: Social Área de Resultado: Saúde Preventiva e Emergência Social

Diretrizes

- Promover a qualidade de vida e a saúde da população durante todo o ciclo de vida, garantindo atenção qualificada à saúde da mulher, o pleno desenvolvimento e proteção da infância, políticas para a juventude que visem enfrentar as causas das violências (homicídios, acidentes e suicídios), estimulando um envelhecimento ativo e saudável e freando o crescimento do sobrepeso e obesidade na população.
- Atender prioritariamente aos segmentos mais vulneráveis da população (PD, art. 277, II), diminuindo as desigualdades sociais e espaciais da cidade.
- Promover a igualdade de gênero e o respeito às diversidades.
- Promover serviços e ações de apoio sociofamiliar para melhorar os indicadores sociais da cidade.
- Garantir cobertura social à população de risco vítima de situação de calamidade pública.
- Estimular a integração produtiva e voluntária dos idosos, em parceria com atividades prioritárias do poder público, contribuindo para criar satisfação e qualidade de vida da terceira idade.

Metas:

Ampliar para 4.000 vagas o serviço de acolhimento, recuperação ou reabilitação, até 2020.

Ter 90% das crianças de 0 a 6 anos cadastrada na Estratégia de Saúde da Família (ficha A), com protocolo único intersetorial cumprido, até 2020.

Reduzir o grau de vulnerabilidade em 95% das famílias em situação de extrema pobreza, dos 180 territórios da Cidade (setores censitários do IBGE), até 2020.

Instituir o Selo de Direitos Humanos na cidade do Rio de Janeiro e ter 25 instituições com a chancela do Selo, até 2020.

Ampliar em 50% o quantitativo de famílias beneficiárias do programa Cartão Família Carioca, até 2020.

Quintuplicar o número de idosos, com idade igual ou superior a 60 anos, no Programa Complementar de Transferência de Renda, até 2020.

Dimensão: Social Área de Resultado: Saúde Preventiva e Emergência Social

Programa: Proteção Social Especial

Descrição: A "Proteção Social Especial" visa combater a exploração de crianças nas ruas pelos próprios pais ou por outros adultos e ainda ampliar e dar dignidade à rede estrutural de acolhimento de pessoas em situação de rua através de parcerias com instituições filantrópicas, de forma a aumentar o número de vagas em centros de acolhimento, recuperação ou reabilitação. Para isso, estão previstas as seguintes ações:

- Apurar os dados na Ouvidoria, Conselho Tutelar, Delegacia da Infância, Órgãos Externos do Sistema de Garantia de Direitos que tutelam a proteção às crianças e aos adolescentes;
- Capacitar toda a rede de atendimento (CRAS, CREAS e Abrigos) para a identificação e encaminhamento de situações envolvendo a exploração infantil;
- Elaborar um Plano de Parceria com o Ministério Público e Conselho Tutelar para o combate à exploração de crianças nas ruas;
- Criar indicadores para identificação dos níveis de exploração infantil no âmbito do município;
- Apresentar diagnóstico dos locais/áreas com maior incidência de trabalho infantil na cidade;
- Realizar o levantamento dos dados para os diagnósticos do perfil da população abordada em situação de rua;
- Captar recursos para a ampliação e manutenção das vagas ofertadas à população que se encontra em situação de rua;
- Preparar e implantar Plano de Atendimento à População em Situação de Rua na cidade.

Resultados Esperados: • Prevenção de situações de risco das crianças e dos adolescentes, evitando a permanência nas ruas e a exposição a diversas situações de vulnerabilidade e de risco pessoal e social. • Parceria no encaminhamento e acompanhamento dos casos de Trabalho Infantil. • Ampliação da oferta de vagas para a população que se encontra em situação de rua. • Melhoria da Infraestrutura de atendimento.
Programa: Atenção à Mulher
Implantar os serviços itinerantes nas unidades públicas de assistência social.
Programa: Primeira Infância Carioca
Descrição: A primeira infância, período da vida da criança que abrange a idade de 0 a 6 anos, foi definido como crítico para o desenvolvimento do cidadão. Por isso, é essencial que os serviços para esse público e suas famílias sejam disponibilizados de forma consistente, garantindo que haja igualdade de oportunidade de desenvolvimento das crianças e ajudando a evitar as causas estruturais da pobreza. É primordial a integração entre as ações das três secretarias - Saúde, Educação e Assistência Social e Direitos Humanos -, que devem acompanhar o desenvolvimento da criança desde o pré-natal da gestante até o desenvolvimento da criança até 6 anos, incluindo sua família, e criando condições igualitárias de oportunidades e desenvolvimento. Essa articulação entre secretarias deve ser consistente e ter foco na busca de igualdade social. Para cumprimento do Programa, serão desenvolvidas as seguintes ações: - Gestão do programa: Plano de Governança; Sistema de Informações Integrado de Monitoramento do Desenvolvimento Infantil e acompanhamento familiar; - Protocolo Único Integrado de serviços: Mapeamento dos equipamentos de atendimento das três secretarias e Integração dos serviços voltados para a primeira infância; Plano de Desenvolvimento Infantil Individualizado (PDI); Plano de Acompanhamento Familiar (PAF); - Qualificação dos serviços ofertados nas três áreas: Modelos alternativos de atendimento integrados; - Ampliação de RH na SMASDH para atuarem na Proteção Social Básica, referenciadas aos CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) do território; - Comunicação: Plano de comunicação interno e externo; Programa de Educação Massiva; - Capacitação de equipes; - Implementação do programa: Piloto; Expansão para demais áreas ESF; - Avaliação e monitoramento do programa. Resultados Esperados: - Ter todas as crianças de 0 a 5 anos e 11 meses, nas áreas cobertas pela Estratégia de Saúde da Família, com seu desenvolvimento infantil acompanhado, de acordo com os marcos da caderneta da criança e suas famílias bem-informadas e acompanhadas.
Programa: Territórios Sociais¹⁵⁸
Assistência Social: Providenciar documentação civil; Incluir no CadÚnico; Incluir as famílias nos serviços socioassistenciais; Construir o Plano de Acompanhamento Familiar/PAS; Resultados Esperados: • Diminuir o risco familiar e a vulnerabilidade social para as famílias atendidas pelo programa e tirar da invisibilidade as famílias que ainda não são atendidas pela Prefeitura.
Programa: Pelos Direitos Humanos
Descrição: “Pelos Direitos Humanos” conta com as seguintes ações/projetos: • Campanha de Direitos Humanos: Campanha informativa e de sensibilização que perpassará todas as ações do Programa, se configurando em ferramenta que construirá o elo entre os projetos,

¹⁵⁸ “[...] O Programa “Territórios Sociais”, através de ações integradas e multissetoriais, tem por objetivo a diminuição do risco social das famílias moradoras dos 180 setores censitários do IBGE com o menor índice de desenvolvimento social e a superação da vulnerabilidade destas famílias. Além disso, visa trazer para os cadastros e programas sociais da Prefeitura as famílias que ainda estão invisíveis para o sistema de atendimento. As ações desenvolvidas atenderão um protocolo [...]” - Plano Plurianual – 2018-2021, anexo III, p. 31. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco>. Acesso em: 3 jan./2024.

somando-os. Pretende-se que anualmente seja elencada uma temática que sirva de diretriz para a campanha e todas as demais ações que compõem o Programa.

- Núcleos de Direitos Humanos: Criação e manutenção de 05 núcleos em Direitos Humanos regionalizados, divididos nas 05 áreas de planejamento da cidade, que promovam o diálogo permanente sobre Direitos Humanos, propiciando uma análise da realidade local à luz dos temas preconizados como fundamentais para a garantia de políticas de Direitos Humanos, bem como estabelecer articulação com as políticas setoriais, com base nas orientações contidas na Constituição Federal, nos Tratados Internacionais, além do Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e do Plano Municipal de Direitos Humanos – PMDH.
- Selo de Direitos Humanos: Mecanismo de identificação e reconhecimento públicos de Boas Práticas em Direitos Humanos, realizadas por órgãos governamentais e não governamentais no âmbito do município do Rio de Janeiro, que executem o que está preconizado no I PMDH. As instituições deverão comprometer-se a planejar, desenvolver e comprovar ações que objetivem a promoção, defesa e reparação em Direitos Humanos dos grupos historicamente mais vulneráveis e à defesa dos Direitos Humanos dos demais segmentos e grupos da população.
- Festival de Direitos Humanos: Estratégia de incentivo e ampliação ao debate sobre Direitos Humanos no município, aproximando a população com o tema e dando maior visibilidade ao dia internacional de Direitos Humanos, em todo 10 de dezembro. Pretende-se que, em sua primeira edição, o Festival Rio+Humano seja uma culminância dos projetos que compõem o Programa.
- Oficinas de Direitos Humanos: Oficinas de sensibilização aos gestores e servidores públicos, com destaque aos agentes de segurança pública municipal, com vistas à introdução do debate sobre Direitos Humanos, proporcionando um ambiente favorável à reflexão sobre os modelos de gestão adotados e a sua articulação com as diretrizes municipais e nacionais de Direitos Humanos.
- Vivências em Direitos Humanos: Encontros de experimentação de vivências de temas relacionados aos Direitos Humanos, através de atividades lúdicas, com vistas a ampliação dos significados e construção de conceitos próprios sobre a matéria, assim como estímulo a capacidade de análise reflexiva sobre a percepção do seu dia a dia.

Resultados Esperados:

- Fomentar a promoção, discussão, garantia e defesa dos Direitos Humanos
- Possibilitar que as pessoas tenham acesso à informação de como identificar e enfrentar as violações aos Direitos Humanos, bem como de compreender o papel de cada um na construção de uma Cultura da Paz, com vistas a uma convivência cidadã.
- Estimular a promoção e proteção dos Direitos Humanos, através da incorporação destes conceitos às ações públicas.
- Aproximar os gestores públicos, o corpo técnico dos órgãos municipais da Prefeitura do Rio de Janeiro e os profissionais da segurança pública municipal da discussão sobre os Direitos Humanos nas políticas públicas.
- Reconhecer publicamente boas práticas em direitos Humanos.
- Sensibilizar adolescentes, jovens e idosos, a partir da realização de vivências com temas correlatos aos Direitos Humanos, com estímulo do engajamento dos participantes em ações de promoção dos Direitos Humanos.

Programa: Cartão Família Carioca

Descrição: O programa Cartão Família Carioca - CFC configura-se como ação importante e necessária no cenário carioca, por ser um programa de transferência de renda complementar aos benefícios pagos pelo Programa Bolsa Família - PBF, sendo condicionado ao cumprimento de contrapartidas sociais, e se caracteriza como estratégia efetiva para melhoria da qualidade de vida das famílias que vivem em situação de extrema pobreza na cidade. O programa tem como princípios: potencializar ações setoriais e de outros níveis de governo; maior atenção à primeira infância; busca dos mais pobres, tratando os diferentes na medida de sua diferença; privilegiar a igualdade de oportunidades e a capacidade de geração de renda das famílias; preservar a liberdade nas escolhas individuais; estar vinculado a compromissos internacionais, como a Meta do Milênio da ONU. Através de levantamento de informações da folha de pagamento do PBF (ref. junho/2017), observa-se que existem 173.952 famílias beneficiárias que se encontram no perfil de extrema pobreza (renda per capita familiar abaixo de R\$ 85,00). Dessas, 128.127 não são beneficiárias do CFC. Como medidas corretivas, faz-se necessária a atualização da base de beneficiários do CFC, aliada à inclusão de novas famílias pobres e extremamente pobres do Cadastro Único do Governo Federal - CADÚNICO, que já acessam o PBF e têm o perfil para o CFC, a fim de alcançar novas famílias em vulnerabilidade na cidade. Além disso, é importante criar mecanismos para intensificar o acompanhamento social

das famílias em descumprimento das condicionalidades, visando a manutenção do pagamento dos benefícios.

Resultados Esperados:

- Propiciar maior igualdade de oportunidades para jovens e crianças.
- Incentivo à frequência escolar de alunos e participação dos pais na vida escolar de seus filhos.
- Redução dos atuais níveis de pobreza e indigência da cidade.
- Aumento do acompanhamento do público específico no atendimento de Saúde, contribuindo para a redução dos atuais níveis de mortalidade infantil.

O Relatório de Gestão referente ao exercício de 2020 traz uma análise da proteção social especial com destaque para os temas acolhimento institucional e trabalho infantil. As análises subsequentes trazem alguns dados quantitativos e qualitativos que se resume em afirmar muito mais, o que a pandemia da COVID-19 impediu de realizar, o que traz uma insuficiência de informações para se entender o período "pandêmico" que explorei anteriormente. Incluo a seguir alguns trechos. Os dados com maior detalhamento e mais profundidade, em minha avaliação, foram encontrados em relatório anual da SMAS, nas apresentações das ações programadas nas Assembleias do CMAS e no relatório final expedido pelo TCM em 2021.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Em Editorial - Rio ao deus-dará - da Folha de São Paulo -, 18 dez./2017. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/> Acesso em: 31 mai./2024.: uma síntese da gestão do prefeito do período que antecedeu à pandemia COVID-19, exatamente 3 (três) meses antes de que fosse decretada:

"As lambanças de Crivella no Rio de Janeiro incluem violações autoritárias à Constituição e demonstrações de incompetência no trato do dinheiro público.

No primeiro caso, ficou famoso o episódio em que ele mandou recolher exemplares de uma história em quadrinhos com a imagem de um beijo gay na Bienal do Livro, em setembro.

No campo das finanças, o desastre é total: o prefeito acaba de suspender todos os pagamentos do município.

O objetivo dessa decisão drástica, segundo diz a prefeitura, seria proteger o caixa da cidade dos 'arrestos [confisco de verbas públicas] determinados pela Justiça do Trabalho para pagamento de salários atrasados de funcionários terceirizados da saúde municipal'.

O quadro é de calamidade. Funcionários sem receber, saúde paralisada por falta de recursos, pagamentos a fornecedores em atraso, cobranças judiciais em curso. O caos que há anos havia tomado o estado do Rio de Janeiro agora atinge também a capital.

Diante dessa situação, é muito difícil que apareça alguma solução a curto prazo —o que também deve azedar, e muito, uma provável tentativa de reeleição. Crivella é um típico exemplo do crescimento de políticos religiosos. Bispo licenciado da Igreja Universal e estrela da música gospel, ele se deu bem na carreira com o apoio dos fiéis e por pressões de bancadas evangélicas.

Nada disso bastou, porém, para evitar seu naufrágio político e administrativo."

O TCMRJ produziu um relatório que traz um detalhamento da gestão do prefeito Marcelo Crivella apontando a "insuficiência financeira" em sua gestão que em 2017 era de R\$ 2,33 bilhões e findou sua gestão em 2020 com uma insuficiência de R\$5,55 bilhões. PCRJ. TCMRJ. Relatório e Projeto de Parecer Prévio das Contas de Governo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – Exercício de 2020. Disponível em: <https://www.tcmrio.tc.br/>. Acesso em: 26 jun./2023.


PLANO PLURIANUAL 2018 / 2021
Relatório de Execução Física e Financeira - Exercício 2020

 0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL
 0513 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

Área de Resultado: 0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL
Programa: 0513 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

Objetivo Geral: Ofertar atenção especializada, por meio de apoio, orientação e acompanhamento, a indivíduos e famílias em situação de ameaça e violação de direitos, bem como garantir acolhimento e proteção integral a indivíduos e famílias em situação de extrema vulnerabilidade social, com vínculos familiares e/ou comunitários rompidos e vivenciando risco social.

Público Alvo: Pessoas em situação de vulnerabilidade e riscos na cidade

TOTAIS DO PROGRAMA EM R\$			
Inicial	Alteração	Final	Realizado
108.933.761,00	73.986.965,90	182.920.726,90	173.055.253,29

INDICADOR: 0612 - NÚMERO DE ATENDIMENTOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: FMAS

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE

Fonte: SMASDH

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ÍNDICE ESPERADO
35.525	69.409	104.087	127.645	42.630

INDICADOR: 0614 - NÚMERO DE ATENDIMENTOS DA PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: FMAS

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE

Fonte: SMASDH

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ÍNDICE ESPERADO
2.557	2.840	2.926	3.006	3.068

Ação: 2028 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE

R\$ Realizado: 120.311.906,27

Tipo: Atividade

Produto: 4154 - USUÁRIO BENEFICIÁRIO - PROJETO DE VOLTA A TERRA NATAL

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	240	240	*
Realizada	-	-	-	-	-	24	24	*

Produto: 4799 - VAGA PARA SERVIÇO DE ACOLOHIMENTO CRIADA

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	425	425	*
Realizada	-	-	-	-	-	744	744	*

Produto: 4942 - ACOLOHIMENTO REALIZADO - REDE DE HOTEIS DE PROTEÇÃO SOCIAL DE ALTA COMPLEXIDADE

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	2.780	2.780	*
Realizada	-	-	-	-	-	142	142	*

Produto: 4943 - ACOLOHIMENTO REALIZADO - REDE PÚBLICA DE PROTEÇÃO SOCIAL DE ALTA COMPLEXIDADE

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	1.920	1.920	*
Realizada	-	-	-	-	-	2.578	2.578	*

Fonte: Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2020. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 16/04/2021, p. 71. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021>. Acesso em: 3 jan./2024.

“Proteção Social Especial

A iniciativa visa fortalecer o combate à exploração de crianças e adolescentes nas ruas pelos próprios pais ou por outros adultos e, ainda qualificar a rede estrutural de acolhimento de pessoas em situação de rua, de forma a aumentar o número de vagas atualmente ofertadas. No atendimento à população em situação de rua, por meio das Unidades de Reinserção Social, atingiu-se a capacidade de 2.717 vagas de acolhimento em dezembro de 2019. Em dezembro de 2020, havia 3.377 vagas de acolhimento. Isto representa um acréscimo de 660 vagas no decorrer do ano. Cabe destacar que 2020 foi um ano atípico devido à pandemia da Covid-19. Esta situação fez com que novas unidades de acolhimento emergencial e provisória fossem implantadas, assim como a ampliação da capacidade de acolhimento da rede privada para adultos e idosos. Em dezembro de 2019 o Percentual de Acolhimentos a Pessoas em Situação de Rua na Cidade do Rio de Janeiro foi de 46,42%. Já em 2020, o percentual de acolhimento obteve seu pico em fevereiro com 56,66% de

acolhimentos. Referindo-se à ampliação da proteção e do acompanhamento familiar no PAIF / PAEFI das famílias em situação de trabalho infantil, as ações de identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil seguem em execução, com articulação entre os diferentes órgãos públicos e intersetoriais, bem como do atendimento integral das famílias. A SMASDH tem ocupado lugar estratégico no fortalecimento das ações de combate ao trabalho infantil na cidade do Rio de Janeiro e no Estado. Quanto ao quantitativo de crianças em situação de trabalho infantil, a Subsecretaria de Proteção Social Básica e Especial realizou em maio de 2019 o levantamento anual desse público nos diferentes territórios da cidade, tendo contabilizado 754 crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. Entretanto, em virtude da decretação de Estado de Calamidade Pública, as atividades coletivas de aprimoramento das equipes foram suspensas. Manteve-se o acompanhamento das inclusões na base do Cadastro Único para acompanhamento das equipes dos CREAS da cidade. Houve ações de mobilização e sensibilização através da participação da coordenação municipal nas reuniões do Acordo de Cooperação para o Combate do Trabalho Infantil no Estado do Rio de Janeiro e na reunião ordinária do Fórum Estadual de Erradicação do trabalho Infantil.”¹⁶⁰

“Primeira Infância Carioca

[...]

Foi realizada em julho de 2020 a sensibilização para apresentação do PIC na 10ª CASDH e também no segundo semestre, o treinamento dos profissionais que atuarão na primeira fase de implementação do PIC, com cerca de 40 profissionais. Todos os módulos foram gravados e serão disponibilizados em Plataforma EAD. Sob orientação de membros do Comitê Gestor, o IPP concluiu o desenvolvimento da aplicação de coleta de dados dentro do sistema SIURB. Junto à Coordenadoria de Gestão da Informação da SMASDH, painéis de monitoramento foram construídos dentro da mesma plataforma, o que facilitará o cruzamento de informações, a qualificação e monitoramento das demandas. Foram adquiridos 10 computadores (distribuídos aos CRAS designados pela SMASDH). A compra dos tablets também foi concluída, e os mesmos já estão disponíveis para uso. Os Orientadores de Cuidados PIC foram entregues pela gráfica e o material já está à disposição da SMS e da SMASDH. Devido ao aumento do número de casos de COVID-19 no final do ano, não foi possível iniciar o piloto no seu modelo pleno, ainda em 2020.”¹⁶¹

“Territórios Sociais

Durante a pandemia do novo Coronavírus as entrevistas domiciliares foram temporariamente suspensas e foram formuladas ações emergenciais de acompanhamento, como: publicações em redes sociais com orientações sobre a prevenção ao COVID-19; teleatendimento com famílias já monitoradas, reforçando a importância da higiene e isolamento social e orientações sobre o auxílio financeiro emergencial federal; entrega de sabonetes, kits de higiene e doações para auxiliar as famílias de maior risco social; entre outras ações.”¹⁶²

“Família Carioca

A Iniciativa Estratégica teve como meta a ampliação em 50% do quantitativo de famílias beneficiárias do Programa, até 2020. A estratégia efetiva do programa se destina a melhoria da qualidade de vida das famílias que vivem em situação de extrema pobreza na cidade através da revisão da base de beneficiários, com vistas a ampliar o percentual de famílias em pagamento. Entretanto, como não

¹⁶⁰ Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2020. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 16/04/2021, p. 192-193. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021> . Acesso em: 3 jan./2024.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid. p. 194.

foi possível revisar a base original de beneficiários, pois a fórmula de cálculo dessa base não é de propriedade municipal. A SMASDH redefiniu o escopo do projeto para: "Medir o desenvolvimento social das famílias inseridas no Programa CFC, com a utilização do Índice de Desenvolvimento da Família Carioca - IDF-C". O objetivo foi reavaliar as famílias beneficiárias do programa. Em agosto de 2020, foi estabelecido novo perfil de famílias extremamente pobres, com alteração do valor da per capita, de acordo com o Banco Mundial. Foram levantados os universos de famílias que estariam no perfil para recebimento do benefício. A proposta foi debatida e terminou o ano em análise quanto à parte orçamentária." ¹⁶³

Os dados abaixo contemplam a concessão dos valores totais à população através do Programa Cartão Família Carioca (PCFC). Complementação em dinheiro, como parte da política de assistência social no município, prevista por dentro do seu orçamento, sem comprometer o acesso ao PBF, às famílias com renda per capita de um quarto do salário-mínimo ou menos, são seu público-alvo. A meta do valor destinado para o PCFC recebeu um corte de recursos expressivo, mais de 25.000.000, considerando-se o período corresponde a um ano grave de pandemia da COVID-19. E que o público-alvo representa a população no limite da indigência.¹⁶⁴

¹⁶³ Ibid. p. 195.

¹⁶⁴ Reportagem: VIECELI, Leonardo. Pessoas procuram restos de alimentos em caminhão de lixo no Rio. **Folha de São Paulo**. 11jul./2022. Disponível em: [Fome: Pessoas procuram alimentos em caminhão de lixo - 11/07/2022 - Mercado - Folha \(uol.com.br\)](#). Acesso em: 10 abr./2024.



PLANO PLURIANUAL 2018 / 2021

Relatório de Execução Física e Financeira - Exercício 2020

0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL
0373 - CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA

Área de Resultado: 0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL

Programa: 0373 - CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA

Objetivo Geral: Diminuir a incidência de pobreza extrema na cidade, reduzir a evasão e melhorar o desempenho escolar das crianças em idade escolar das famílias beneficiadas e reduzir a mortalidade materna e infantil.

Público Alvo: População da cidade

TOTAIS DO PROGRAMA EM R\$			
Inicial	Alteração	Final	Realizado
81.000.000,00	(26.609.648,00)	54.390.352,00	53.686.283,75

INDICADOR: 0517 - TAXA DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS - CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: SMASDH

UNIDADE DE MEDIDA: PERCENTAGEM

FONTE: SMASDH

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ÍNDICE ESPERADO
82,00	86,53	78,58	111,30	90,00

INDICADOR: 0657 - NÚMERO DE FAMÍLIAS INSERIDAS NO PROGRAMA CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: SMASDH

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE

FONTE: SMASDH

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ÍNDICE ESPERADO
109.385	82.576	81.483	74.788	164.078

Ação: 2765 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

R\$ Realizado: 53.686.283,75

Fonte: Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2020. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 16/04/2021, p. 63. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021>. Acesso em: 3 jan./2024.

A transferência de renda no município tinha em 2020, 273.831 famílias beneficiárias do PBF; 431.969 famílias com renda per capita de meio salário-mínimo e 35.154 novas famílias cadastradas, conforme o registro do quadro abaixo.



PLANO PLURIANUAL 2018 / 2021

Relatório de Execução Física e Financeira - Exercício 2020

0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL
0566 - GESTÃO CARIOCA DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CADASTRO ÚNICO

Área de Resultado: 0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL

Programa: 0566 - GESTÃO CARIOCA DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CADASTRO ÚNICO

Objetivo Geral: Promover ações integradas com vistas à ampliação do acesso ao cadastro único para programas sociais e aos programas de transferência de renda aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social, visando contribuir para a redução dos índices de pobreza e universalização da cobertura socioassistencial no Município do Rio de Janeiro.

Público Alvo: População da cidade

TOTAIS DO PROGRAMA EM R\$			
Inicial	Alteração	Final	Realizado
6.311.990,00	(500.000,00)	5.811.990,00	5.104.403,14

INDICADOR: 0535 - NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: FMS

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE

FONTE: MDS

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ÍNDICE ESPERADO
237.054	253.378	241.161	273.831	293.319

INDICADOR: 0619 - NÚMERO DE FAMÍLIAS COM RENDA PER CAPITA DE ATÉ 1/2 SALÁRIO MÍNIMO CADASTRADAS NO CAD ÚNICO

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: FMS

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE

FONTE: MDS / CEF

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ÍNDICE ESPERADO
385.737	410.909	410.975	431.969	458.652

Ação: 2243 - GESTÃO DESCENTRALIZADA DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

R\$ Realizado: 2.373.744,59

Tipo: Atividade

Produto: 4627 - FAMÍLIA CADASTRADA - CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	48.426	48.426	*
Realizada	-	-	-	-	-	35.154	35.154	*

Ação: 2251 - AMPLIAÇÃO DOS PROGRAMAS E PROJETOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

R\$ Realizado: 2.730.658,55

Tipo: Atividade

Produto: 4630 - PESSOA BENEFICIADA - PROGRAMA FAMÍLIA ACOLHEDORA

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	196	196	*
Realizada	-	-	-	-	-	107	107	*

Produto: 4631 - PESSOA BENEFICIADA - PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	100	100	*
Realizada	-	-	-	-	-	92	92	*

Fonte: Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2020. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 16/04/2021, p. 82. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021>. Acesso em: 3 jan./2024.

O Relatório do Exercício de 2021 traz mais dados qualitativos e quantitativos, não conseguindo retratar a realidade na sua verdade das mazelas vividas pela população, em decorrência da pandemia da COVID-19, nesse documento. Não obstante, tem-se um panorama das ações prospectivas para pós-pandemia da COVID-19, além do que o momento permitia que fosse realizado, devido ao retardamento do início da vacinação.

Para as ações na PSB, as equipes atingiram a marca de 110,27% de atendimentos realizados pelas unidades socioassistenciais com vistas a

acompanhamento familiar, ultrapassando em 10,27%, o previsto. A destinação orçamentária na sua diferença entre o previsto e o realizado, certamente deve-se à pandemia da COVID-19. Por se tratar de um relatório que analisa o programa na sua transversalidade, através de um olhar para dentro de toda a prefeitura frente as diretrizes e metas do PPA do período elencado, as ações aparecerão com maior detalhamento em documentos exclusivos da SMAS.

PPA 2021



PLANO PLURIANUAL 2018 / 2021

Relatório de Execução Física e Financeira - Exercício 2021

0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL
 0057 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Área de Resultado: 0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL

Programa: 0057 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Objetivo Geral: Prevenir situações de risco e vulnerabilidade das famílias e indivíduos por meio das aquisições e serviços previstos na política de Assistência Social, articulando-os em uma atuação intersetorial.

Público Alvo: Pessoas em situação de vulnerabilidade e riscos na cidade

TOTAIS DO PROGRAMA EM R\$

Inicial	Alteração	Final	Realizado
15.264.625,00	11.929.453,69	27.194.078,69	22.256.316,14

INDICADOR: 0620 - TAXA DE FAMÍLIAS EM RISCO SOCIAL E / OU VULNERABILIDADE ACOMPANHADAS

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: SMAS

UNIDADE DE MEDIDA: PERCENTAGEM

FONTE: SEASDH / RJ

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ALCANÇADO 2021	ÍNDICE ESPERADO
20,68	98,39	78,84	104,36	110,27	100,00

INDICADOR: 0621 - NÚMERO DE ATENDIMENTOS AOS USUÁRIOS NO NÚCLEO DE INCLUSÃO PRODUTIVA - NIP

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: SMAS

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE

FONTE: SMAS / MDS

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ALCANÇADO 2021	ÍNDICE ESPERADO
6.240	1.995	5.798	6.585	8.478	97.280

INDICADOR: 0622 - TAXA DE ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS DO SCFV

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: SMAS

UNIDADE DE MEDIDA: PERCENTAGEM

FONTE: MDS

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ALCANÇADO 2021	ÍNDICE ESPERADO
74,98	77,55	83,46	69,95	71,86	100,00

Ação: 2043 - INCLUSÃO PRODUTIVA E SEGURANÇA ALIMENTAR

R\$ Realizado: 0,00

Tipo: Atividade

Produto: 4161 - ALUNO CERTIFICADO - QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, EMPREENDEDORISMO E SEGURANÇA ALIMENTAR

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total
Previsão Final	-	-	-	-	-	1.500	1.500
Realizada	-	-	-	-	-	1.606	1.606

Produto: 4829 - EMPREENDEDOR PARTICIPANTE DE FEIRA COMUNITÁRIA

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total
Previsão Final	-	-	-	-	-	40	40
Realizada	-	-	-	-	-	52	52

Produto: 4830 - USUÁRIO CAPACITADO EM AGRICULTURA ORGÂNICA - UNIDADES DE REINSERÇÃO SOCIAL

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total
Previsão Final	-	-	-	-	-	80	80
Realizada	-	-	-	-	-	-	-

Ação: 2156 - OPERACIONALIZAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE SOLIDARIEDADE

R\$ Realizado: 0,00

Tipo: Atividade

Fonte: Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2020. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 14/04/2022, p.78. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021> . Acesso em: 3 jan./2024.



PLANO PLURIANUAL 2018 / 2021

Relatório de Execução Física e Financeira - Exercício 2021

0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL
0567 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

Ação: 2244 - SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS - SCFV

R\$ Realizado: 1.118.824,20

Tipo: Atividade

Produto: 4834 - USUÁRIO ATENDIDO

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	11.810	11.810	*
Realizada	-	-	-	-	-	8.486	8.486	*

Ação: 2246 - SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA

R\$ Realizado: 21.137.491,94

Tipo: Atividade

Produto: 4367 - BENEFÍCIO EVENTUAL DE POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL CONCEDIDO

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	500	500	*
Realizada	-	-	-	-	-	-	-	*

Produto: 4832 - FAMÍLIA ACOMPANHADA

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	23.500	23.500	*
Realizada	-	-	-	-	-	25.914	25.914	*

Produto: 5023 - ATENDIMENTO INDIVIDUALIZADO REALIZADO

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	47.000	47.000	*
Realizada	-	-	-	-	-	90.413	90.413	*

Ação: 2249 - AVALIAÇÃO NUTRICIONAL DOS IDOSOS DOS SERVIÇOS DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS DOS CRAS

R\$ Realizado: 0,00

Tipo: Atividade

Produto: 4643 - IDOSO AVALIADO / ACOMPANHADO NUTRICIONALMENTE

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	200	200	*
Realizada	-	-	-	-	-	-	-	*

Fonte: Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2020. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 14/04/2022, p.79. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021>. Acesso em: 3 jan./2024.

"Primeira Infância Carioca

O projeto Primeira Infância Carioca objetiva garantir que os serviços para crianças de 0 a 6 anos e suas famílias sejam disponibilizados de forma consistente, garantindo que haja igualdade de oportunidade de desenvolvimento das crianças e ajudando a evitar as causas estruturais da pobreza. Em agosto de 2018, o projeto foi premiado pelo Mayor's Challenge, da Bloomberg, com o valor de U\$ 50 mil. Este prêmio foi utilizado para aquisição de tablets, computadores para CRAS, e confecção dos Orientadores PIC. Ao longo de 2019, o comitê gestor se reuniu semanalmente a fim de finalizar o planejamento do Projeto, dada a sua complexidade e transversalidade. Processos foram mapeados e os instrumentos a serem utilizados em campo foram definidos e desenvolvidos. Ainda em 2019 foi definido o piloto no território, com previsão de início para o 1º semestre de 2020. Em 2020, devido à Pandemia do novo Coronavírus, o piloto precisou ser adiado. Foi realizada em julho de 2020 a

sensibilização para apresentação do PIC na 10ª CASDH e também no segundo semestre, o treinamento dos profissionais que atuarão na primeira fase de implementação do PIC, com cerca de 40 profissionais. Todos os módulos foram gravados e disponibilizados em Plataforma EAD. Sob orientação de membros do Comitê Gestor, o IPP concluiu o desenvolvimento da aplicação de coleta de dados dentro do sistema SIURB. Junto à Coordenadoria de Gestão da Informação da então SMASDH, painéis de monitoramento foram construídos dentro da mesma plataforma para facilitar o cruzamento de informações, a qualificação e monitoramento das demandas. Foram adquiridos 10 computadores (distribuídos aos CRAS designados pela SMASDH). A compra dos tablets também foi concluída. Os Orientadores de Cuidados PIC foram entregues pela gráfica e o material está à disposição para uso. Devido ao aumento do número de casos de COVID-19 no final de 2020, não foi possível iniciar o piloto no seu modelo pleno neste ano. Em 2021, a proposta e os instrumentos de trabalho foram revistos, o grupo condutor foi reestruturado e o projeto tem início previsto para o segundo trimestre de 2022. Foi definido que o projeto será alinhado à seleção realizada pelos Territórios Sociais, com início pela CAP 3.3 e com sequência para as demais áreas da cidade. A base de registro pela Saúde será o prontuário eletrônico utilizado nas unidades de saúde e, para registro das demais secretarias, será customizado ambiente na plataforma SUBPAV.

Territórios Sociais Territórios Sociais é uma iniciativa que visa identificar as famílias em maior vulnerabilidade, residentes em áreas com baixos indicadores sociais. A partir de um protocolo de atendimento integrado e intersetorial o Programa tem como principal objetivo diminuir o risco social e as vulnerabilidades das famílias atendidas, inserindo nos serviços municipais aquelas ainda "invisíveis" para a Prefeitura. O projeto foi iniciado no segundo semestre de 2017, nos 180 setores censitários do IBGE com menores índices de desenvolvimento social, tornando-se uma ação corrente no ano de 2018. A partir de 2019, o Programa foi expandido para 10 grandes complexos de favelas (Rocinha, Complexo do Lins, Jacarezinho, Complexo da Maré, Complexo da Penha, Complexo do Alemão, Complexo do Chapadão, Complexo da Pedreira, Cidade de Deus e Vila Kennedy), com aproximadamente 150 mil domicílios estimados, também segundo o censo de 2010.

Já foram realizadas 176.776 visitas e 131.324 entrevistas, identificando 378.918 famílias em vulnerabilidade social. Dessas, 22.563 estão em extrema pobreza e sem CADÚNICO e 1.657 famílias tem perfil BPC e sem CADÚNICO. Foram encaminhadas para matrícula 2.657 crianças em escolas municipais; 6518 famílias foram atendidas pelo protocolo da Secretaria de Assistência Social; e 4.737 famílias foram atendidas pelo protocolo da SMS. Além dos serviços ofertados pelo protocolo criado, foram promovidas 10 ações sociais e 8 dias de identificação nas escolas, para levar serviços para mais perto da população moradora dos territórios, realizando mais de 16.000 atendimentos como emissão de documentos de identidade, 2ª via de certidões, matrícula de alunos, atendimentos na área de saúde, carteira de trabalho, balcão de empregos e inscrição no programa Minha Casa, Minha Vida. Também foram formados 324 jovens entre 14 e 24 anos no curso Jovem Alerta, de iniciação ao mercado de trabalho, fruto de uma parceria entre o CIEE e a Prefeitura do Rio através da intermediação da SMDEIS. Durante a pandemia do novo Coronavírus as entrevistas domiciliares foram temporariamente suspensas e foram formuladas ações emergenciais de acompanhamento, como: publicações em redes sociais com orientações sobre a prevenção ao COVID-19; teleatendimento com famílias já monitoradas, reforçando a importância da higiene e isolamento social e orientações sobre o auxílio financeiro emergencial federal; entrega de sabonetes, kits de higiene e doações para auxiliar as famílias de maior risco social; entre outras ações. Em 2021, com a nova estrutura das secretarias, foi publicado um novo decreto para o Comitê Gestor do Programa, incluindo a JUV-Rio, a SPM-Rio, a SMPU e a SEAC-Rio. Durante o ano de 2021, as equipes focaram em duas ações prioritárias: auxílio à SMS para identificação de moradores sem cobertura vacinal e busca ativa de alunos para retorno às

escolas. Além disso, no último trimestre do ano foi feito o retorno às famílias que já tinham passado pelo ciclo básico de atendimento e foi verificado que 84,6% das famílias tiveram seu risco social diminuído e 54% saíram do monitoramento do programa. Também em 2021 foi desenhado a expansão do Programa para o período de 2022-2024 para aproximadamente 658 favelas, 134 conjuntos habitacionais e 223 loteamentos irregulares ou clandestinos, totalizando aproximadamente 1,8 milhões de moradores.”¹⁶⁵

O que aparece referente ao CadÚnico, diante da localização de famílias que nele não foram incluídas, não se tem uma apuração das causas. As ações estratégicas para alcançar este público mereceram atenção da SMAS e das CAS, com ações que foram reformuladas durante a pandemia da COVID-19 e que receberam atenção de gestores da pasta subsequentes à gestão do prefeito Marcelo Crivella. Mas é um problema de difícil solução, porque famílias isoladas em outro município migram para a cidade e novas configurações familiares de jovens que rompem com suas famílias de origem pelo distanciamento da moradia ou por escolhas de condução de vidas supostamente autônomas, ficam descobertas de trocas de aprendizagens. O número de inclusões no CadÚnico em 2021, superou a meta ultrapassando 100.000 inclusões em 2021. E mais de 37.000 famílias inseridas no PBF.

¹⁶⁵ Ibid. p. 178-179.



PLANO PLURIANUAL 2018 / 2021

Relatório de Execução Física e Financeira - Exercício 2021

0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL

0566 - GESTÃO CARIOCA DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CADASTRO ÚNICO

Área de Resultado: 0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL

Programa: 0566 - GESTÃO CARIOCA DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CADASTRO ÚNICO

Objetivo Geral: Promover ações integradas com vistas à ampliação do acesso ao cadastro único para programas sociais e aos programas de transferência de renda aos cidadãos em situação de vulnerabilidade social, visando contribuir para a redução dos índices de pobreza e universalização da cobertura socioassistencial no Município do Rio de Janeiro.

Público Alvo: População da cidade

TOTAIS DO PROGRAMA EM R\$

Inicial	Alteração	Final	Realizado
6.241.014,00	38.763.986,00	45.005.000,00	20.483.813,50

INDICADOR: 0535 - NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: SMAS

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE

FONTE: MDS

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ALCANÇADO 2021	ÍNDICE ESPERADO
237.054	253.378	241.161	273.831	303.654	293.319

INDICADOR: 0619 - NÚMERO DE FAMÍLIAS COM RENDA PER CAPITA DE ATÉ 1/2 SALÁRIO MÍNIMO CADASTRADAS NO CAD ÚNICO

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: SMAS

UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE

FONTE: MDS / CEF

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ALCANÇADO 2021	ÍNDICE ESPERADO
385.737	410.909	410.975	431.969	518.719	458.652

Ação: 2243 - GESTÃO DESCENTRALIZADA DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

R\$ Realizado: 1.545.019,60

Tipo: Atividade

Produto: 4627 - FAMÍLIA CADASTRADA - CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	64.568	64.568	*
Realizada	-	-	-	-	-	100.251	100.251	*

Ação: 2251 - AMPLIAÇÃO DOS PROGRAMAS E PROJETOS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

R\$ Realizado: 18.938.793,90

Tipo: Atividade

Produto: 4630 - PESSOA BENEFICIADA - PROGRAMA FAMÍLIA ACOLHEDORA

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	196	196	*
Realizada	-	-	-	-	-	102	102	*

Produto: 4631 - PESSOA BENEFICIADA - PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	100	100	*
Realizada	-	-	-	-	-	103	103	*

Produto: 4632 - PESSOA BENEFICIADA DO PROGRAMA RENDA COMPLEMENTAR - RIO DIGNIDADE

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	130	130	*
Realizada	-	-	-	-	-	-	-	*

Fonte: Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2020. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 14/04/2022, p. 76. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021>. Acesso em: 3 jan./2024.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) , não menos importante, expressa que as demandas da população não são incorporadas na política social no seu todo. Simultaneamente, também existe um potencial desconhecimento quanto a quem tem direito ao acesso versus a dificuldade de organização da documentação necessária a ser protocolada na unidade da previdência social. Durante a pandemia o governo federal construiu um emaranhado de alterações que entre idas e vindas expressaram uma tentativa de desconstrução vergonhosa do BPC. Senna e Lobato (2021) trazem um análise do período, apontando o descaso com a necessidade de a população acessar de forma cumulativa o AE, para os que já recebiam o BPC e do recuso no critério de renda excepcional diante da pandemia da COVID-19.

Os números referente aos BE aparecem zerados no quadro acima porque o município naquela ocasião não havia concluído o processo de regulamentação do referido recurso previsto a ser destinado a população dentro do contexto de calamidades públicas devidamente decretada pelo governo municipal. No capítulo IV trouxe a discussão acerca do tema, imerso em complexidade pelas dificuldades de financiamento sob a responsabilidade dos municípios. A PCRJ, ainda não conclui o processo de regulamentação, que em 2023 avançou bastante.



PLANO PLURIANUAL 2018 / 2021

Relatório de Execução Física e Financeira - Exercício 2021

0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL
0515 - PRIMEIRA INFÂNCIA CARIOCA

Área de Resultado: 0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL

Programa: 0515 - PRIMEIRA INFÂNCIA CARIOCA

Objetivo Geral: Realizar, no âmbito da Assistência Social, o acompanhamento familiar de gestantes e crianças de 0 a 6 anos, de forma integrada com as Secretarias de Saúde e de Educação, priorizando as famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, nos territórios de maior concentração deste público, visando oferecer as condições favoráveis para o pleno desenvolvimento infantil e a redução das desigualdades sociais.

Público Alvo: Crianças de 0 a 6 anos beneficiárias de programas de transferência de renda

TOTAIS DO PROGRAMA EM R\$

Inicial	Alteração	Final	Realizado
1.000,00	915,86	1.915,86	937,40

INDICADOR: 0610 - TAXA DE FAMÍLIAS EM VULNERABILIDADE SOCIAL ATENDIDAS - PAF

ÓRGÃO RESPONSÁVEL: SMAS

UNIDADE DE MEDIDA: PERCENTAGEM

FONTE: MDS

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ALCANÇADO 2021	ÍNDICE ESPERADO
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00

Ação: 1118 - ACOMPANHAMENTO FAMILIAR REALIZADO PELO PROJETO PRIMEIRA INFÂNCIA CARIOCA - PIC

R\$ Realizado: 937,40

Tipo: Projeto

Produto: 4600 - USUÁRIO ATENDIDO - PROJETO PRIMEIRA INFÂNCIA CARIOCA

Unidade de Medida: UNIDADE

META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	1.000	1.000	*
Realizada	-	-	-	-	-	-	-	*

Fonte: Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2020. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 14/04/2022, p.67. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021>. Acesso em: 3 jan./2024.

Ações socioassistenciais foram executadas no período aconteceram regulamentadas pela Portaria 369/2020 que possibilitaram a aquisição de 72.000 cestas básicas com os recursos destinados a este fim. O TCM em seu trabalho de monitoramento para o período de 17/05/2021 a 09/09/2021, indagou a SMA quanto, a como os recursos foram distribuídos. A seguir incluo a resposta:

“Conforme informação da Subsecretaria de Proteção Social Básica, a distribuição de Cestas Básicas durante a pandemia ocorreu tanto por meio de uma iniciativa do Governo Federal, quanto por iniciativa do Município. Não obstante possuírem objetivos distintos, ambas pretenderam prestar auxílio à população em situação de vulnerabilidade e risco social no enfrentamento da crise oriunda da Covid-19. A iniciativa do Governo Federal consistiu no repasse emergencial para execução de ações assistenciais, formalizado pela Portaria Federal n.º 369, de 29/04/2020, cujos recursos permitiram a aquisição de 72 mil cestas básicas, distribuídas entre os meses de setembro a dezembro de 2020, da seguinte forma, segundo dados fornecidos pela jurisdição:

- 24.753 cestas para 44 instituições de atendimento a pessoas com deficiência e idosos, indicadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS;
- 4.265 cestas para 26 instituições privadas de longa permanência (abrigos), elencados pela Subsecretaria de Proteção Social Especial;
- 37.051 cestas para usuários do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, e dos Territórios Sociais – TS, bem como usuários do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora – FACO;
- 5.931 cestas para a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência – SMPD.

Quanto ao Governo Municipal, foi editado o Decreto Rio n.º 47.282, de 21/03/2020, com medidas a serem adotadas pelos diversos órgãos do Poder Executivo, dentre elas, a distribuição de 20 mil cestas básicas por parte da Secretaria Municipal de Assistência Social, para atender aos setores da sociedade mais prejudicados por conta da retração econômica causada pela pandemia. A Secretaria informa que foram selecionados, inicialmente, os taxistas auxiliares (cadastrados pela Secretaria Municipal de Transporte - SMTR) e os autônomos ambulantes e seus respectivos auxiliares (legalizados junto à SMFP). No entanto, das 20 mil cestas disponibilizadas, apenas 15.227 foram retiradas. Dessa forma, os recursos restantes foram remanejados para outras categorias profissionais atingidas pela pandemia, bem como para a população inserida nos serviços tipificados no Programa Nacional de Assistência Social - PNAS: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF, Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculo - SCFV, tendo como foco os idosos e jovens, incluindo aqueles atendidos pelo Serviço de Medidas Socioeducativas – MSE. “ (TCM, 2021, p. 58-59)¹⁶⁶

A preocupação técnico-operativa do Serviço Social, para os profissionais comprometidos com o projeto ético-político profissional, certamente foi a descaracterização de uma ação socioassistencial que se aproximasse da filantropia ou do assistencialismo. Não obstante, aquele momento ainda exigia ações socioassistenciais que precisavam acontecer frente a insegurança alimentar¹⁶⁷ que a população mais pobre vivenciava diante da queda da renda e do aumento do desemprego.

A Subsecretaria de Proteção Básica (SBPB) compôs um *Manual Orientador para Distribuição das Cestas Básicas* (contendo dados de IDH dos territórios; dados do CadÚnico; perfil da população a ser atendida e a operacionalização) para a distribuição de 73.704 cestas básicas e um *Relatório Circunstanciado* que sintetiza o planejamento de distribuição de 20.000 cestas básicas distribuídas a trabalhadores e famílias:

¹⁶⁶ TCM. Relatório de Levantamento. Secretaria Geral de Controle Externo. 1ª Inspeção Geral de Controle Externo, 2021. Disponível em: [TCMRio - Portal do TCMRio - Consulta a Processos](#) . Acesso em 26 jun./2023.

¹⁶⁷ Para o tema da segurança alimentar: BURLANDY, Luciene; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa; SENNA, Monica de Castro Maia. Transformações nas políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e saúde no Brasil. In: SENNA, Mônica de Castro Maia; FREITAS, Rita de Cássia Santos; MORAES, Carlos Antonio de Souza (orgs.). **Política social no Brasil**; sujeitos, trajetórias e institucionalidade. Editora CRV: Curitiba, 2020a, 93-114.

autônomos ambulantes com seus respectivos auxiliares e taxistas auxiliares legalizados da cidade do Rio de Janeiro.¹⁶⁸ No capítulo I, aparece contemplado o debate acerca da “informalidade do trabalho” que ficou evidenciado durante a pandemia da COVID-19, diante dos números pessoas que solicitaram o recebimento do AE.

PPA 2027



PLANO PLURIANUAL 2018 / 2021
Relatório de Execução Física e Financeira - Exercício 2021

0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL
0516 - TERRITÓRIOS SOCIAIS

Área de Resultado: 0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL
Programa: 0516 - TERRITÓRIOS SOCIAIS

Objetivo Geral: Diminuir o risco social de 95% das famílias com o menor índice de desenvolvimento social calculado pelo IPP, por meio de ações integradas e multisetoriais com o objetivo da superação da vulnerabilidade.
Público Alvo: Pessoas em situação de vulnerabilidade e riscos na cidade

TOTAIS DO PROGRAMA EM R\$			
Inicial	Alteração	Final	Realizado
52.319,00	959.681,00	1.012.000,00	1.010.000,00

INDICADOR: 0555 - NÚMERO DE FAMÍLIAS EM VULNERABILIDADE SOCIAL ATENDIDAS **ÓRGÃO RESPONSÁVEL:** IPP
UNIDADE DE MEDIDA: UNIDADE **FONTE:** IPP / BANCO DE DADOS

ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ALCANÇADO 2018	ALCANÇADO 2019	ALCANÇADO 2020	ALCANÇADO 2021	ÍNDICE ESPERADO
0	2.304	14.735	30.613	32.695	2.375

Ação: 2245 - DOCUMENTAÇÃO CIVIL BÁSICA E INCLUSÃO NO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS - CADÚNICO **R\$ Realizado: 0,00**
Tipo: Atividade

Produto: 4622 - USUÁRIO ATENDIDO - PROJETO TERRITÓRIOS SOCIAIS **Unidade de Medida: UNIDADE**

METAFÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	4.700	4.700	*
Realizada	-	-	-	-	-	2.380	2.380	*

Ação: 2267 - RIO EM AÇÃO SOCIAL **R\$ Realizado: 0,00**
Tipo: Atividade

Ação: 3105 - EXPANSÃO DO PROJETO TERRITÓRIOS SOCIAIS **R\$ Realizado: 1.010.000,00**
Tipo: Projeto

Produto: 4766 - FAMÍLIA EM VULNERABILIDADE SOCIAL ATENDIDA **Unidade de Medida: UNIDADE**

METAFÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total	
Previsão Final	-	-	-	-	-	25.000	25.000	
Realizada	-	-	-	-	-	38.525	38.525	

Fonte: Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2020. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 14/04/2022, p.68. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021>. Acesso em: 3 jan./2024

¹⁶⁸ PCRJ. SUBPB. *Manual Orientador para Distribuição das Cestas Básicas*, 2021. Disponível em: [tutorial distribuição cestas.pdf](#). Acesso em: 2 mai./2024.

PCRJ. SUBPB. *Relatório circunstanciado da entrega de 20.000 cestas básicas adquiridas pela SMASDH para o enfrentamento da pandemia do novo Covid-19*, 2020. Disponível em: [Relatório Circunstanciado - entrega das 20.000 cestas básicas 12 08 2020 \(5\).pdf](#). Acesso em: 2 mai./2024.

O programa Territórios Sociais com desenho elaborado em 2016, formalizado pelo Decreto Nº 42.912/2017, tem como objetivo localizar e identificar as famílias em condição de pobreza. O Instituto Pereira Passos (IPP) criou o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), que almeja calcular o grau de desenvolvimento social de áreas geográficas da cidade, comparando-as com outras áreas. Quanto à metodologia, em síntese, era assim descrita:



Metodologia

As áreas mais vulneráveis do município são identificadas através de índices calculados a partir de dados socioeconômicos e com base na experiência dos profissionais que atuam nas Unidades Básicas de Saúde e nos Centros de Referência de Assistência Social. A situação de cada família dessas áreas é avaliada através de uma entrevista domiciliar e aquelas que se encontram nas condições de maior risco social passam a ser monitoradas de acordo com o protocolo integrado do Programa. Por fim, as famílias acompanhadas são novamente entrevistadas para que os impactos da atuação do Programa sejam avaliados.

Fonte: <https://www.data.rio/apps/PCRJ::plataforma-territ%C3%B3rios-sociais> .

O propósito é atender ao Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS – das Nações Unidas - número 11 – “Cidades e comunidades sustentáveis: tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.” O município se comprometeu a atingir o conjunto das metas previstas para os ODS e seu processo de planejamento está relacionado ao que o organismo definiu para as lideranças mundiais entre 2016-2030 replicarem em seus territórios.

Eu incorporei o programa Territórios Sociais quando exploro o PPA, exclusivamente para apresentar um dos eixos pelos quais aconteceu a perspectiva de intersetorialidade com a participação da política de assistência social. Isso incluindo a descrição da importância do programa na propagação de informação de cuidado e proteção diante da pandemia da COVID-19. Considero a relevância de se entender o processo de amadurecimento do programa. Tem-se que avaliar a complexidade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Assembleia Geral das Nações Unidas - AGNU; o agravamento da “questão ambiental” e a preponderância do SUAS no que tange à política de assistência social na cidade e no país. Em que direção segue o programa Territórios Sociais? Não tenho a pretensão de construir tal resposta por não se constituir parte desta tese. Não obstante, entendo ser relevante que este debate

aconteça para que ações diversas não venham a se sobrepor aos objetivos do SUAS, e então fragilizar o seu desenho.

PPA 2027



PLANO PLURIANUAL 2018 / 2021

Relatório de Execução Física e Financeira - Exercício 2021

0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL
0566 - GESTÃO CARIOCA DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E CADASTRO ÚNICO

Produto: 4633 - PESSOA BENEFICIADA - PROJETO MORADIA COM APOIO							Unidade de Medida: UNIDADE
META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total
Previsão Final	-	-	-	-	-	30	30 *
Realizada	-	-	-	-	-	-	- *
Produto: 4634 - PESSOA BENEFICIADA - PROJETO AGENTE EXPERIENTE							Unidade de Medida: UNIDADE
META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total
Previsão Final	-	-	-	-	-	250	250 *
Realizada	-	-	-	-	-	-	- *
Produto: 4635 - FAMÍLIA INSERIDA NO BENEFÍCIO - PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA							Unidade de Medida: UNIDADE
META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total
Previsão Final	-	-	-	-	-	14.000	14.000
Realizada	-	-	-	-	-	37.071	37.071
Produto: 4970 - MICRO/PEQUENA EMPRESA BENEFICIADA PELO AUXÍLIO EMPRESA CARIOCA - LEI 6647, DE 25/03/21.							Unidade de Medida: UNIDADE
META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total
Previsão Final	-	-	-	-	-	-	-
Realizada	-	-	-	-	-	5.022	5.022
Produto: 4971 - FAMÍLIA BENEFICIADA - AUXÍLIO CARIOCA							Unidade de Medida: UNIDADE
META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total
Previsão Final	-	-	-	-	-	23.000	23.000
Realizada	-	-	-	-	-	15.541	15.541
Produto: 4972 - AMBULANTE BENEFICIADO - AUXÍLIO CARIOCA							Unidade de Medida: UNIDADE
META FÍSICA	AP1	AP2	AP3	AP4	AP5	Município	Total
Previsão Final	-	-	-	-	-	10.000	10.000
Realizada	-	-	-	-	-	9.743	9.743

Fonte: Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2020. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 14/04/2022, p.77. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdf/for/ppa/2018-2021>. Acesso em: 3 jan./2024.

“Proteção Social Especial

A iniciativa visa fortalecer o combate à exploração de crianças e adolescentes nas ruas pelos próprios pais ou por outros adultos e, ainda, qualificar a rede estrutural de acolhimento de pessoas em situação de rua, de forma a aumentar o número de vagas atualmente ofertadas. Consoante com as orientações do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, a SMAS, em 2021 pautou a sua atuação de modo a garantir: atenção especializada, por meio de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias em situação de ameaça e violação de direitos, assim como, o acolhimento e proteção integral a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade, com vínculos familiares e/ou comunitários rompidos e vivenciando risco social. Nesse sentido, foram

atendidas 151.548 pessoas pela Proteção Social Especial de Média Complexidade, que, compreende as ações do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, dentre outras. No que se refere à população em situação de rua, foram realizados mais de 8 mil atendimentos nos Centros Pop. E, nas Unidades de Reinserção Social, em média 2.000 acolhimentos por mês. Em 2021, a SMAS assumiu o custo de contratação de vagas de acolhimento permanentes na modalidade de albergue, que, em 2020, eram provisórias. Isto representou um acréscimo de 478 novas vagas na rede.”¹⁶⁹

5.1.2. O Plano Plurianual 2022-2025

O Plano Plurianual formulado para o período 2022-2025 tem como objetivo entre outros¹⁷⁰, “Reduzir os alarmantes níveis de pobreza e indigência na nossa cidade por meio da ampliação de programas de transferência de renda e de ações de acolhimento e promoção de cidadania voltadas para a população de rua”. Tenho que considerar que o plano tem um objetivo que traz como tema central a pobreza, e que nos demais incorpora “necessidades universais”, que explorei no capítulo IV. As diretrizes e metas, entremeadas por temas transversais, mais uma vez trazem as “necessidades universais”, cuja ausência ou inconsistência tem impacto direto nos índices de desigualdades sociais e de pobreza.

O texto do plano traz no tema transversal a “igualdade e a equidade”, em suas diretrizes, o enfrentamento, de muitos dos elementos históricos presentes na formação social, política e econômica do país, que nos tempos atuais afetam gravemente os índices de desigualdades sociais e de pobreza. São eles, em síntese: pobreza na infância, educação universal; identidade étnico-racial, cultural e de gênero; convivência familiar e comunitária; aprendizagem escolar; não-violência; trabalho; saúde física e mental; atenção à juventude; inclusão digital; incorporação de equipamentos culturais e sociais à educação com perspectiva na intersectorialidade; segurança alimentar; igualdade e equidade de gênero, raça e diversidades; combate à discriminações de gênero, “racismo estrutural”¹⁷¹, orientação sexual e demais intolerâncias; políticas

¹⁶⁹ Relatório de Gestão e Avaliação do Plano Plurianual 2018/2022. Exercício 2021. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 14/04/2022, p. 177. Disponível: [Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - Rio de Janeiro](#). Acesso em: 3 jan./2024.

¹⁷⁰ Lei Nº 7.234, de 12/01/2022, publiciza o Plano Plurianual para o quadriênio 2022/2025.

¹⁷¹ Tem-se que considerar Almeida (2021), em especial o que explorei no capítulo II.

públicas que atendam à mulher; valorização de expressões artísticas e diversidade cultural; ênfase na pluralidade de linguagens; creche. Todos estes temas entendo que estão implícitos na diretriz : “Implementar ações que reduzam a pobreza, fomentam oportunidades e assistam aos mais vulneráveis”, embora o texto os apresente em diretrizes distintas.

As diretrizes não expressam nenhuma ruptura com a ideologia liberal ou de transformação com suas origens estruturais e conjunturais; resumem-se em ações de mitigar a pobreza e não afetam em nada as desigualdades sociais, conforme análise de Souza (2018). Outra contribuição importante para pensar a pobreza as desigualdades sociais e a pobreza, advém de Mazzeo (2023), para corroborar com o que já expressei no capítulo II, dialogando com vários autores, a “continuidade reformada” presente no Brasil colônia e existente atualmente. Nas palavras do autor:

“ [...] o liberalismo brasileiro, que norteou o processo de emancipação política e de consolidação do Estado nacional também ele aparece como uma *particularidade*, como *resultado* da determinação material escravista, reduzindo a universalidade abstrato-burguesa aos limites econômicos [...]. De modo que o Estado nacional que se consolida, no Primeiro e, principalmente, no Segundo Reinado, será uma *continuidade reformada* do passado colonial, no escopo político nacional do *vir-a-ser* das bases indelévels da autocracia burguesa que moldará a vida política nacional até os nossos dias.” (MAZZEO, 2023, p. 47) (grifos do autor)

Prosseguindo na minha análise do plano em questão, tem-se que considerar que o tema COVID-19 não aparece em quaisquer programas ou ações que supostamente teriam relação com a política de assistência social, para o período do plano em questão. A COVID-19 aparece como “pós-COVID-19” no tema transversal “Desenvolvimento Econômico, Competitividade e Inovação” dentro da iniciativa “Desenvolvimento Econômico Pós-COVID-19”. Não há qualquer menção à doença em relação à saúde mental¹⁷² de forma direta na composição de programa ou ação.

Dentro da diretriz “Combater a insegurança alimentar da população vulnerável e promover maior acesso a alimentos saudáveis, considerando que a fome e a desnutrição, nas suas várias fases, representam um inconveniente na saúde e bem-estar individuais e geram elevados custos sociais e econômicos às famílias, à comunidade e ao município”, que vinculada ao tema transversal *Igualdade e Equidade*, tem-se o programa de *Combate à Pobreza e a Fome*. O objetivo geral do programa é: “Ampliar a

¹⁷² O tema saúde mental vem sendo amplamente discutido no que cabe às atribuições e competências do Serviço Social, inclusive diante da pandemia da COVID-19.

oferta de serviços de assistência social para a população em situação de vulnerabilidade social e violação de direitos, priorizando a qualificação e a padronização dos equipamentos, em conformidade com a legislação existente.” Os indicadores do programa para formulação de meta foram delimitados pela base cadastral do CFC e pelo número de atendimentos a pessoas e famílias que aconteceram pelo Programa Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – 8.095.992 atendimentos – dados do PPA 2022-2025. Os produtos do programa e suas respectivas previsões de atendimentos em 2022 estão assim distribuídos: Banco Carioca de Alimentos (0 atendimentos) ; Atividades do CESAN (600 atendimentos) ; Cozinhas Comunitárias do PROSAN (2.016.000 atendimentos) e Programa Municipal de Aquisição de Alimentos (800 atendimentos). Segundo dados inclusos no 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, a Cidade do Rio de Janeiro tinha 1,9 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar (IBGE – 2017-2018).

As situações de emergências são incorporadas no PPA 2022-2025 através do tema transversal “mudanças climáticas e resiliência” no programa Resiliência e Gestão de Risco com o objetivo geral de:

Promover as ações de defesa civil, com foco nas áreas mais vulneráveis do Município do Rio de Janeiro, realizando de forma mais efetiva testes de sirenes, vistorias em pontos de apoio e simulados, promovendo a resiliência da Cidade (PPA - 2022-2025, p. 272)

Na sequência o programa Resiliência e Gestão de Risco compõe-se entre outras ações, a “Proteção Social nas Emergências Socioassistenciais” – com o objetivo específico de “Garantir Proteção Social a indivíduos e famílias afetados por situações de emergências socioassistenciais, envolvendo eventos de Defesa Civil em residências, de forma a garantir suporte emergencial as famílias desalojadas ou desabrigadas”. O número de atendimentos registrados em 2022 foram 100. (Relatório de Execução Físico-Financeira – Exercício 2022, p.131).

Conforme o texto do documento *Diretrizes para a Atuação da Política de Assistência Social em Contextos de Emergência Socioassistencial* (2021)¹⁷³ o Brasil

¹⁷³ A elaboração do documento iniciou em 2008 e esteve em consulta pública em 2021. E sua apresentação em reunião ordinária do CNAS em 11/11/2020: “O objetivo das Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial é aprofundar o entendimento sobre qual o papel da Assistência Social no contexto das emergências, apresentando um conjunto de ações a ser empreendido antes, durante e após contextos de emergência, considerando-se as especificidades e competências de cada ente nas três esferas de governo.” (BRASIL, 2021, p. 12)

reafirmou seus compromissos anteriores, com o *Marco de Sendai 2015-2030*, em que assume a responsabilidade em: “[...] investir no desenvolvimento e criar estratégias para o aumento da resiliência [...]” (BRASIL. MC, 2021, p. 15) em situações de desastre¹⁷⁴.

O que foi proposto no referido Marco trata da mudança de paradigma, com “deslocamento de uma atuação que gerencia o desastre” para “gerenciamento de riscos”. (Ibid.). O que a proposta quer destacar é “[...] a importância do foco na ação proativa desempenhada no âmbito da prevenção, mitigação e preparação.” (Ibid.). Ainda segundo o documento:

“Neste aspecto, é importantíssimo ressaltar o papel e a força do trabalho cotidiano da política de Assistência Social. Ao cumprir seus objetivos de proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos, a política atua no fortalecimento da resiliência da população mais vulnerável e na sua capacidade em momentos críticos.” (BRASIL, 2021, p. 16.).

A proposição visou atribuir importância às políticas de proteção social. Isso na prática provocou a substituição do Sistema de Defesa Civil (SDC) para Sistema de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).

“Para o Sistema de Proteção e Defesa Civil, a proteção social inclui um conjunto de políticas, programas e normas destinadas a reduzir a probabilidade da ocorrência de riscos e de desastres. Inclui ações para mitigar os riscos, ou seja, reduzir as consequências negativas a eles associadas. No cerne da proteção social, avalia-se a existência de fontes de riscos e de vulnerabilidades, que podem ser estruturais (alto nível de pobreza, concentração de pessoas pobres em determinadas áreas, falta de acesso a serviços básicos, desemprego etc.) ou transitória (condições naturais ou climáticas – terremotos, inundações, secas, furacões, pragas, epidemias, entre outras).” (Ibid.).

Já fazendo referência ao Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências que a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. (2009) normatiza, o documento traz a ponderação de caráter regulatório de que:

“A despeito do referido Serviço estar localizado na Proteção Social Especial de Alta Complexidade, entende-se que a atuação do SUAS em contextos de emergência poderá exigir uma atuação abrangente que perpassa a rede de

¹⁷⁴ Importante sinalizar que o país tem uma Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE) – criada a partir da Instrução Normativa Nº 1, de 24/08/2012 – pelo Ministério da Integração Nacional. Disponível em: [Publicações — Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional \(www.gov.br\)](http://publicacoes.mic.gov.br/) . Acesso em: 2 mai./2024.

serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A depender do evento e contexto da emergência, os vários serviços tipificados poderão ser acionados nos territórios, integrando uma rede ampla de proteção às pessoas e famílias afetadas, em articulação com outras áreas.

Somando-se a esta perspectiva, estes contextos exigem participações da gestão do SUAS nas três esferas, particularmente, no que concerne à organização e/ou adequação das ofertas e articulação com outras políticas e setores, refletindo uma atuação da Assistência Social na perspectiva da proteção integral.” (BRASIL, 2021, p. 19-20).

Aqui estão as bases que orientam a PCRJ, em 2022, a incorporação das diretrizes emanadas do governo federal na direção de que o SUAS Municipal compusesse respostas em um contexto de emergências, numa “articulação intersetorial” com a defesa civil a se tornar exequível através do SINPDEC¹⁷⁵.

As diretrizes definidas para a Assistência Social no documento *Diretrizes para a Atuação da Política de Assistência Social em Contextos de Emergência Socioassistencial* (2021)¹⁷⁶, foram finalizadas na mudança de gestão municipal e aqui

¹⁷⁵ Quando finalizava o texto da tese o sistema tinha a seguinte atribuição: “O SINPDEC organiza a atuação dos diferentes setores antes, durante e após uma emergência e calamidade pública. Antes de avançarmos nas diretrizes e medidas do SUAS, cabe compreender o que é uma situação de emergência ou estado de calamidade pública. Um primeiro passo é esclarecer que ambas são decorrentes (em sua maioria) de “desastres” e correspondem à *classificação do evento* de acordo com o impacto segundo o SINPDEC.” (BRASIL. MDS, 2023, p. 7).

¹⁷⁶ “*Primazia da coordenação do poder público-estatal*: é dever do Estado assegurar a efetivação de ações socioassistenciais que visem à garantia dos direitos e o acesso da população afetada a meios de sobrevivência e reorganização da vida. As organizações da sociedade civil e outras parcerias têm grande importância e responsabilidade neste momento, de forma complementar e sob a coordenação e responsabilidade estatal.

Ações coordenadas e fortalecimento das capacidades locais: todas as ações devem ser definidas considerando as demandas específicas do território afetado e pressupõem integração entre os entes federados, visando fortalecer as capacidades locais e respostas coordenadas às consequências dos contextos de emergência. Cabe considerar que, quase sempre, as rotinas precisarão ser flexibilizadas e incrementadas a curto, médio ou longo prazo.

Garantia dos direitos, prevenção e combate à violência e violação de direitos: atenção ao fortalecimento de direitos humanos fundamentais, por meio da garantia das seguranças socioassistenciais de sobrevivência (de rendimentos e de autonomia), acolhida e convívio ou vivência familiar, que exprimem a proteção social necessária nas distintas fases da vida, assim como o respeito à diversidade sexual, de gênero e de raça/etnia, prevenindo a recorrência e o agravamento de processos que gerem ou acentuem situações de violência, vulnerabilidades sociais, risco pessoal e social e violação de direitos, em face de contextos de emergência. Cabe frisar que a flexibilização de rotinas, métodos e atenção não deve ensejar discursos e práticas para flexibilização de direitos sociais e humanos.

Fortalecimento da participação e do controle social e respeito à cultura local: é responsabilidade da Assistência Social reconhecer seus usuários e, neste caso, a população afetada, como ator central na reconstrução da sua história de vida e da comunidade. Portanto, na atuação socioassistencial, deve-se sempre primar pela vocalização e autonomia da população, considerando os saberes locais, a organização comunitária e a participação das famílias nos processos decisórios. É importante incentivar a participação dos (as) usuários (as) em espaços de discussão e decisões relacionadas aos contextos de emergência (conselhos, organizações da sociedade civil, representação em gabinetes/comitês/grupos de crise, entre outros espaços). Igualmente relevante é a atuação dos conselhos de assistência social no acompanhamento das ações socioassistenciais diante destes contextos.

na Cidade do Rio de Janeiro as alterações de estrutura começaram em 2022 de uma maneira mais efetiva através da ação de Proteção Social nas Emergências Socioassistenciais pela Coordenadoria de Ações Especiais, na Gerência de Riscos e Resiliência, quando escrevia o presente capítulo da tese, como apresenta o recorte da estrutura, reafixada pelo Decreto N° 54.628, de 5/06/2024¹⁷⁷.

As ações da política de assistência social são imensamente impotentes se os dados produzidos pela vigilância socioassistencial não gerarem a formulação de políticas de desconstrução do que ameaçaria a população num determinado território. Sabe-se que a prevenção não abarca a maior parte dos graves eventos que têm se tornado recorrentes, se não envolverem ações transformadoras da relação do capital com o meio-ambiente ou remoção daqueles que ocupam o território sob ameaça. A potencialidade destrutiva de vários episódios que somente na hipótese de ocorrerem desvelam que as ações preventivas estariam mais próximas de transformação da lógica que embasa a relação destrutiva com a natureza e que priorizam exclusivamente a maximização dos lucros. E mais, remover e deslocar população se antecipando a prováveis ocorrências, requer que se realize debates mais aprofundados que gestões terão que fazer e que estão fora do alcance exclusivo dos objetivos da política de assistência social.

A atenção à emergência pela emergência que o quadro abaixo propõe, limita as ações profissionais ao imediato, tendenciando que decisão técnica se desvincule da totalidade tal como se apresenta na realidade. Isolar as emergências socioassistenciais não buscando nelas uma perspectiva de totalidade traz o risco de profissionais se perderem em ações de atendimento que tenham que acontecer simultaneamente no mesmo instante, dada a dimensão do evento, como aconteceu durante a pandemia da COVID-19. E a exemplo, do que acontece a mais de um mês no estado do Rio Grande do Sul (RS) em que 95% dos municípios foram atingidos em curto espaço de tempo. Certamente não se quer o caos!

Atuação intersetorial: reconhecimento da importância da atuação em rede, como parte de um sistema integrado de reposta à emergência, envolvendo diversos setores e atores sociais, como, por exemplo, a sociedade civil e aqueles que compõem o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, de forma a resguardar direitos individuais e coletivos, bem como minimizar os danos advindos dos contextos de emergência socioassistencial.” (BRASIL, 2021,p. 27-28).

¹⁷⁷ Estrutura que o governo do prefeito Eduardo Paes instituiu em 2021 - Estrutura Organizacional – SMAS - Decreto N° 49482 de 24/09/2021. Disponível em: [Estrutura_Organizacional-UA1700.pdf \(prefeitura.rio\)](#) . Acesso em: 3 jan./2024.



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento

ANEXO VIII - Programas e Ações por Tema Transversal

Tema Transversal: 0005 - MUDANCAS CLIMATICAS E RESILIENCIA									
Programa:		0643 - RESILIENCIA E GESTAO DE RISCO							
Objetivo Geral:		Promover as acoes de defesa civil, com foco nas areas mais vulneraveis do Municipio do Rio de Janeiro, realizando de forma mais efetiva testes de sirenes, vistorias em pontos de apoio e simulados, promovendo a resiliencia da Cidade.							
Público Alvo:		Populacao da cidade							
Tipo Programa:		ESTRATÉGICO							
INDICADORES									
CÓDIGO / DESCRIÇÃO		FONTE		UNIDADE DE MEDIDA		ÍNDICE DE REFERÊNCIA		ÍNDICE ESPERADO	
0727 - NUMERO DE ACOES PREVENTIVAS REALIZADAS		SISTEMA DE DEFESA CIVIL - SISDC		UNIDADE		9.510		45.413	
0751 - TAXA DE ASSERTIVIDADE DA PREVISAO METEOROLOGICA		EQUIPE TECNICA ALERTA- RIO		PERCENTAGEM		77,00		85,00	
Ação:		1349 - INTELIGENCIA ARTIFICIAL E MODELAGEM PARA GESTAO DE EMERGENCIAS URBANAS							
Tipo:		Projeto							
Objetivo Especifico:		Monitorar riscos urbanos por meio de estrategias de sensoriamento para geracao de dados em tempo real, incluindo estrutura tecnologica para armazenar historico e realizar projetos de big data e inteligencia artificial.							
Ação:		1882 - REESTRUTURACAO DA DEFESA CIVIL							
Tipo:		Projeto							
Objetivo Especifico:		Realizar reformas, manutencoes e inovacoes tecnologicas, visando a adequacao da sede da Defesa Civil a pratica de solucoes sustentaveis.							
Ação:		2215 - ATIVIDADES DA DEFESA CIVIL							
Tipo:		Atividade							
Objetivo Especifico:		Ampliar a qualidade (celeridade e eficiencia) do atendimento aos cidadaos alcançados por eventos emergenciais relacionados a ocorrencia de chuvas fortes e/ou prolongadas na cidade e outras ocorrencias com impacto em residencias.							
Produto	UNIDADE DE MEDIDA	REGIONALIZAÇÃO	2022	2023	2024	2025	TOTAL		
2000 - CAMPANHA PREVENTIVA REALIZADA	UNIDADE	Município	520	572	629	692	2.413		
2001 - VISTORIA PREVENTIVA REALIZADA	UNIDADE	Município	10.000	10.500	11.000	11.500	43.000		
Ação:		2909 - PROTECAO SOCIAL NAS EMERGENCIAS SOCIOASSISTENCIAIS							
Tipo:		Atividade							
Objetivo Especifico:		Garantir Protecao Social a individuos e familias afetados por situacoes de emergenciais socioassistenciais, envolvendo eventos de Defesa Civil em residencias, de forma a garantir suporte emergencial as familias desalojadas ou desabrigadas.							
Produto	UNIDADE DE MEDIDA	REGIONALIZAÇÃO	2022	2023	2024	2025	TOTAL		
5194 - DEMANDA EMERGENCIAL ATENDIDA PELA ASSISTENCIAL SOCIAL	PERCENTAGEM	Município	100	100	100	100	100	#	

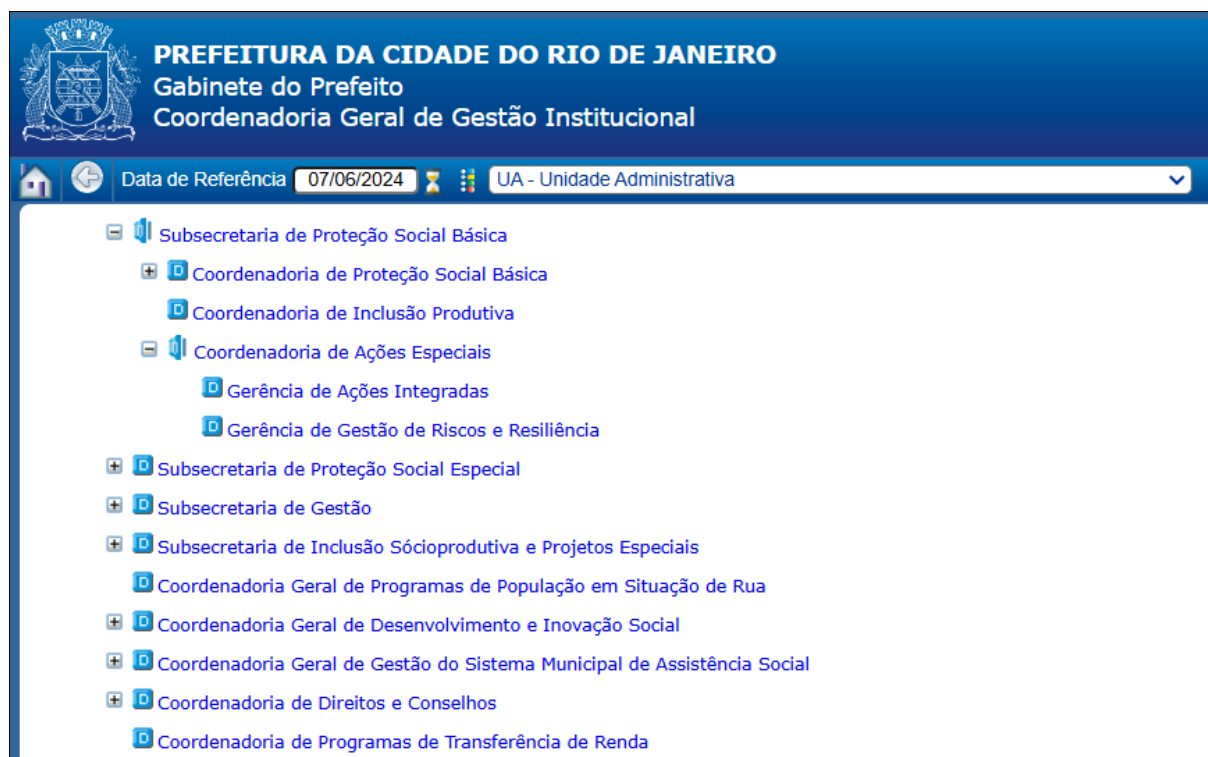
Fonte: Plano Plurianual para o quadriênio 2022/2025 – anexo VIII, p. 272. Publicado no Diário Oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 14/04/2022, p.272. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2022-2025> . Acesso em 3 jan./2024.

No plano de assistência social dos municípios e do Distrito Federal formulado em atenção a suas características peculiares, respeitando-se os princípios e diretrizes estabelecidos na LOA, cabe-lhe atenção à coordenação e às normas gerais fixadas pelo governo federal. Os municípios e o Distrito Federal ficam responsáveis pela coordenação e execução dos programas. O governo federal, conforme definido no Art. 12, da LOA, assume a responsabilidade de atender estados, municípios e Distrito Federal nas ações assistenciais em situação de emergência. Os municípios e o Distrito Federal são:

“[...] dotados de auto-organização que se manifesta na elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas e leis ordinárias ou complementares.

Destaca-se que a auto-organização do ente permite os demais aspectos da autonomia federativa, sobretudo a auto legislação que tutelar as diversidades regionais, dando-lhe tratamento adequado às necessidades específicas e adaptando as peculiaridades da região as competências que lhe cabem no âmbito da assistência social.” (BRASIL, 2014, p. 2).

É responsabilidade do município a formulação da Lei do SUAS. A Lei do SUAS na Cidade do Rio de Janeiro, enquanto instrumento legal, foi instituída recentemente - Lei Nº 7.578, DE 4/12/2022 – muito embora a política de assistência social na Cidade do Rio de Janeiro, segundo o desenho da LOAS (1993), tenha sua implementação iniciada em 2004. Meu destaque naturalmente é para o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências que aparece alocado à Proteção Social Especial de Alta Complexidade no Art. 12, alínea “d”. Isso se distingui do que realmente aconteceu durante à pandemia da COVID-19 em que as ações foram operacionalizadas na PSB. A ideia era estender as ações para todo o território garantindo a cobertura total do município; isso em atendimento às diretrizes do governo federal. A estratégia de utilizar os CRAS era porque existiam em maior número de unidades socioassistenciais, num total de 47 (quarenta e sete), garantindo a distribuição e o alcance do território para que a política de assistência social acontecesse em sua plenitude.



Precisa-se aprofundar qual o entendimento acumulado, a partir das experiências que as gestões na Cidade do Rio de Janeiro possuem, diante da vinculação, na estrutura

desde 2017¹⁷⁸, da proteção social às ações de defesa civil, que começou através do tema transversal “mudanças climáticas e resiliência”. Essa decisão de gestores abre a necessidade de debate, principalmente depois dos eventos climáticos que acontecem no estado do RS, momento em que o MDS como desdobramento, assume suas responsabilidades definidas na LOA e formula *Ações de Enfrentamento à Situação de Calamidade e Emergência naquele estado*.¹⁷⁹

Considero relevantes as reflexões propostas por Dutra (2021)¹⁸⁰ acerca da “gestão de desastres”, em que fazer a defesa da incorporação de assistentes sociais à equipe técnica dos órgãos de defesa civil. A importância dessa contribuição também se refere à defesa do SUAS, na minha opinião.

O “gerenciamento de riscos” faria parte do SUAS? Entendo que existe uma incompletude nessa opção que não se resolveria na revisão de experiências para prosseguir em direção ao aprimoramento da política de assistência social para redimensionar o atendimento à população expressando o compromisso com a proteção social. O tema das emergências socioassistenciais é complexo demais e não mais se atende da mesma maneira que outrora, quando a política de assistência social sozinha chegava para o atendimento.

¹⁷⁸ Destaco que as ações da assistência social em conjunto com a defesa civil sempre aconteceram quando necessárias ou projetadas por períodos determinados antecedendo a momentos de crise eminentes como as chuvas de verão. O que acontece a partir de 2017 é a composição de uma estrutura que reponde a um desenho política pública emanada do governo federal, estruturada frente ao agravamento das tensões geradas pela “questão ambiental” entre outros eventos naturais, como a pandemia da COVID-19.

¹⁷⁹ Não explorarei o processo de planejamento e as ações iniciais destinadas ao RS por ficar fora do período definido para a pesquisa. Mas penso que desse evento originam muitas reflexões a serem incorporadas na política de assistência social.

¹⁸⁰ O Brasil possui o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; os 2 (dois) artigos a seguir são uma importante contribuição que lista a cronologia de eventos climáticos e normativas instituídas no século XX e mais, a análise de políticas públicas a partir da perspectiva da intersetorialidade. As autoras Adriana Soares Dutra e Rafael Soares Gonçalves (2016) apresentaram a situação específica do Serviço Social a partir da coleta de dados em 142 municípios brasileiros: DUTRA, Adriana Soares e GONÇALVES, Rafael Soares Gonçalves. A atuação dos assistentes sociais nos órgãos municipais de Proteção e Defesa Civil. **Em Pauta** – Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, n.37, v. 14, p. 106-125, 2016. No artigo de DUTRA, Adriana Soares; RIBEIRO, Elisonete e SILVA, Rosilene da. A intersetorialidade em pauta: uma breve análise das políticas de assistência social e de proteção e defesa civil. **Vértices**: Campos dos Goytacazes, v.22, n.1, 2020, p.123-135.

O arcabouço bibliográfico do Serviço Social vem acumulando discussões que se ocupam com a “questão ambiental” trazendo elementos ao debate que conduz a uma ruptura com “o futuro que não queremos”¹⁸¹.

O documento do CRESS-MG sob o título *O trabalho da e do assistente social em situação de calamidade pública* traz reflexões importantes para pensar a “questão climática” e o Serviço Social. Dentre as suas contribuições destaco:

“[...] sua atuação em áreas de risco, emergência e as situações de Calamidade Pública nos provocam a pensar no quanto é desafiador a articulação intersetorial e integrada à realidade do território. O Sistema Único da Assistência Social (Suas), como exemplo, tem em suas normativas o papel da política de Assistência Social nestes contextos, assim como a ausência dos entendimentos normativos ainda presente por parte de algumas e alguns gestores. O resultado da falta do entendimento sobre o que é a Assistência Social nestas ocorrências causa um enorme transtorno ao Sistema de Proteção e Defesa Civil no território.

[...]

A formação em Serviço Social e toda a sua trajetória histórica, a constituição do seu processo formativo, se faz de caráter interventivo. Para a profissão, a intervenção é calcada em um projeto profissional, que a partir dos anos de 1980 rompe com o conservadorismo, mesmo estando presente na atuação profissional da categoria. O Serviço Social, frente às áreas de risco, emergência e em situações de Calamidade Pública tem desafios, tais como superar o voluntarismo e a atuação presa no metodologismo social que atravessa os desafios da profissão em sua gênese.” (CRESS-MG, 2019, p.32)

Entendo que são muitas as questões sob as quais pesquisadores precisam se debruçar. Isso abre possibilidades para que outros pesquisadores tomem este ponto como referência para avançar o debate crítico. O objetivo que formulei, era entender como a SMASDH, hoje SMAS, desenvolveu suas ações a partir do SUAS durante a pandemia da COVID-19.

5.1.3. Os Planos Municipais de Assistência Social

O PMAS – 2018-2021¹⁸² devido ao ano em que foi elaborado não inclui a pandemia da COVID-19 no seu desenho. Não obstante, as ações que até então não estavam previstas foram rapidamente planejadas e entraram em execução. O primeiro momento foi certamente de dúvidas e incertezas. A política de assistência social no município através dos trabalhadores do SUAS, tornou exequível ações que o momento demandava. Em 2020, segundo a Coordenadoria Técnica de Gestão do Sistema

¹⁸¹ Expressão incorporada ao título da Nota Técnica CFESS - “O Futuro Que Não Queremos”: análise crítica do desenvolvimento sustentável e da economia verde no âmbito da Rio + 20 – de autoria de Andréa Lima. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/>. Acesso em: 04 jun.2024.

¹⁸² Disponível em: [CMAS Rio](#) .

Municipal de Assistência Social - CSIMAS - 67,91% dos servidores da SMASDH eram assistentes sociais totalizando 783 (setecentos e oitenta e três) profissionais.

A regulamentação das ações da SMASDH foram delimitadas por instrumentos legislativos próprios emanados da Secretaria. São eles:

- “Ofício Gab/SMASDH nº 02/2020 de 13/03/2020, referente a mobilização frente aos impactos do Coronavírus, que estabeleceu a suspensão de atividades coletivas, manutenção do funcionamento dos equipamentos socioassistenciais com regime de escala de funcionários equipe mínima;
- DECRETO RIO nº 47247 de 13 de março de 2020, que estabelece conjunto de ações necessárias à redução do contágio pelo COVID-19 -Coronavírus, e dá outras providências.
- DECRETO RIO nº 47282 de 21 de março de 2020, que determina a adoção de medidas adicionais, pelo Município, para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus - COVID - 19, e dá outras providências, com manutenção do funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e do Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS, das dez às quatorze horas, mediante agendamento, e determinação da realocação das CRAS em funcionamento em unidades de saúde, como medida de redução da possibilidade de contaminação;
- Resolução SMASDH nº 03/2020, de 20 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas a serem adotadas nos serviços socioassistenciais, ratificando a suspensão das atividades coletivas e externas de todos os serviços, horário de funcionamento parcial (das 10:00h às 14:00hs), ficando mantidos somente os atendimentos telefônicos, presenciais individualizados que forem pré-agendados. No que se refere às visitas domiciliares dos equipamentos públicos ficam restritas aos casos de violência e emergências envolvendo indivíduos e famílias atendidas. Quanto aos atendimentos relativos ao Cadastro Único e Programa Bolsa Família foi definida necessidade de agendamento prévio.
- Resolução SMASDH nº 04/2020 de 30/04/2020 que Alterou a Resolução SMASDH nº 03/2020, de 20 de março de 2020, que estabelece as medidas a serem adotadas, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19), em situação de pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), na forma que menciona, e dá outras providências.
- Resolução SMASDH nº 08/2020 de 18/08/2020 que alterou a Resolução SMASDH nº 03/2020, de 20 de março de 2020, que estabelece as medidas a serem adotadas, no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19), em situação de pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), na forma que menciona, e dá outras providências.
- Decreto Municipal (RJ) nº 47.355, de 08.04.2020, que estabelece Estado de Calamidade Pública no Município do Rio de Janeiro em decorrência da pandemia causada pelo novo Coronavírus - Covid-19.
- Decreto Municipal (RJ) nº 47.488, de 02.06.2020, que institui o Comitê Estratégico para desenvolvimento, aprimoramento, e acompanhamento do Plano de Retomada, em decorrência dos impactos da pandemia da COVID-19, e dá outras providências inclusive as Regras de Ouro.” (SUBPB. Relatório de Gestão, 2020, p. 24-25)

Quando em março e abril de 2020, as incertezas eram enormes quanto à doença que se propagava com velocidade, diante da necessidade de isolamento social, principiou um trabalho de repasse de informações e as redes sociais se tornaram um importante instrumento. As quando ao acesso ao AE foram disseminadas através dos mais variados instrumentos para que mais rapidamente se multiplicasse, no formato de cards e outros formatos, como esses que aparecem abaixo:

AUXÍLIO EMERGENCIAL

CAIXA

CALENDÁRIO DE PAGAMENTOS

Saque em espécie de poupança digital sem cartão nos canais lotérica, Correspondente CAIXA Aqui e autoatendimento

NASCIDOS EM

JULHO E AGOSTO

30 ABRIL

Quinta

NASCIDOS EM

SETEMBRO E OUTUBRO

04 MAIO

Segunda

NASCIDOS EM

NOVEMBRO E DEZEMBRO

05 MAIO

Terça

NASCIDOS EM

JANEIRO E FEVEREIRO

27 ABRIL

Segunda

NASCIDOS EM

MARÇO E ABRIL

28 ABRIL

Terça

NASCIDOS EM

MAIO E JUNHO

29 ABRIL

Quarta

Baixe e instale o App apontando a câmera do celular para o QR Code abaixo:

Android

IOS

AUXÍLIO EMERGENCIAL

CAIXA

COMO GERAR O CÓDIGO DE SAQUE DO SEU AUXÍLIO EMERGENCIAL PELA CONTA SOCIAL DIGITAL

1 – Em frente ao caixa eletrônico ou ao atendente da lotérica, faça o login no CAIXA Tem e selecione a opção “Saque sem Cartão”

2 – Aperte a tecla “Entrar” e escolha a opção “Saque Auxílio Emergencial”

3 – Clique na opção “Gerar código para Saque”

4 – Digite a senha cadastrada para acesso ao CAIXA Tem

5 – Após inserção da senha será gerado o código para saque com validade de 2h

6 – Quando estiver em frente ao equipamento de autoatendimento, digite o código no campo específico. Se estiver em unidade lotérica, forneça o código ao atendente

Para dúvidas ou informações, ligue para o Suporte Tecnológico em 3004 1104 (capitais) ou 0800 726 0104 (demais)

Fonte: Blog CMAS-Rio – abril/2020. Disponível em: [CMAS Rio: abril 2020](#). Acesso em: 3 jan./2024.

Auxílio Emergencial

Divulgando informações encaminhadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - SMASDH / Coordenadora de Programas de Transferência de Renda - CTR

As agências dos Correios estão realizando atendimento presencial para o cidadão que precisa solicitar o Auxílio Emergencial e possui dificuldade para realizá-lo através dos canais digitais. Estão incluídos nesta condição os cidadãos que não possuem aparelho celular e/ou acesso a internet.

O cadastramento é gratuito e é necessário apresentar a seguinte documentação:

DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA PARA CADASTRO

Documento oficial de identificação, com foto, em que conste também o nome da mãe do beneficiário;
Cadastro de Pessoa Física (CPF) do usuário e dos membros da família que dependem da renda do titular;
Dados bancários ou documento de identificação (RG, CNH, Passaporte, CTPS, RNE e CIE) para solicitar abertura de Conta Social Digital, em nome do TITULAR.

DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA CONSULTA AO RESULTADO DA SOLICITAÇÃO

CPF;
Documento oficial com foto;
Recibo do cadastro realizado nos Correios (opcional).

E, com intuito de preservar a segurança de todos, foi estabelecido o calendário abaixo para solicitação do cadastro nas agências, conforme o mês de aniversário do cidadão:

Dia da semana	Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta
Mês de aniversário do cidadão	Janeiro Fevereiro	Março Abril	Maio Junho	Julho Agosto Setembro	Outubro Novembro Dezembro

ATENÇÃO!

- 1) O pagamento será realizado **APENAS** pela Caixa Econômica Federal. Os Correios não farão pagamento do benefício.
- 2) A consulta de resultado é possível **APENAS** para cadastramento realizado nos Correios.

Fonte : Blog CMAS-Rio – junho/2020. Disponível em: [CMAS Rio: junho 2020](#). Acesso em: 3jna./2024.

O CMAS-Rio no desempenho de suas atribuições e competências enquanto espaço de controle social¹⁸³, publiciza as informações referentes ao importante trabalho

¹⁸³ As ações de fiscalização e monitoramento se destinavam também a instruir o município a viabilizar que trabalhadores do SUAS e usuários fossem protegidos para evitar ao máximo uma provável contaminação. A Resolução Nº 14/2020, regulamentou o funcionamento dos serviços socioassistenciais no município,

desenvolvido a atender no município, através da política de assistência social, a quem dela necessitar. No primeiro momento cabia o acompanhamento do repasse financeiro emergencial e a aprovação do plano de ação. O Repasse Financeiro Emergencial foi regulamentado pela Medida Provisória Nº 953, de 15 /04/2020; Portaria MC/GM Nº 369, de 29/04/2020; Portaria SNAS Nº 63, de 30/04/2020. Pela Portaria Nº 369/2020, foi destinado ao município a quantia de R\$ 19.917.945,00.¹⁸⁴ Os recursos para a operacionalização de ações socioassistenciais e estruturação da rede em decorrência

enquanto durasse a situação de calamidade pública e emergência em decorrência da pandemia da COVID-19.

¹⁸⁴ Trecho da Resolução 369/2020 referente ao cálculo das metas físicas:

“Art. 3º Farão jus ao repasse financeiro emergencial de que trata esta Portaria, destinado à estruturação da rede para aquisição de:

I - EPI, nos termos da alínea "a" do inciso I do art. 2º, os estados, o Distrito Federal e os municípios que possuam unidades públicas e estatais de atendimento do SUAS; e

II - alimentos, nos termos da alínea "b" do inciso I do art. 2º, os estados, o Distrito Federal e os municípios que possuam unidades de:

a) acolhimento para pessoa idosa ou com deficiência; ou

b) centro-dia.

§ 1º Para calcular as metas físicas dos municípios, do Distrito Federal e dos estados elegíveis, nos termos do inciso I do caput, será computado o quantitativo de trabalhadores registrados no Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social - CadSUAS, no mês de abril de 2020, nas seguintes unidades públicas e estatais:

I - Centro de Referência de Assistência Social;

II - Centro de Referência Especializado de Assistência Social;

III - Centro-Dia;

IV - Centro-POP;

V - Centro de Convivência; e

VI - Unidades de acolhimento.

§ 2º Para calcular as metas físicas dos municípios, do Distrito Federal e dos estados elegíveis, nos termos do inciso II do caput, serão somados o quantitativo de vagas em unidades de acolhimento, públicas e privadas, para pessoas idosas e para pessoas com deficiência registrados no CadSUAS de abril de 2020 e de pessoas atendidas em Centro-Dia (ou serviço equivalente) registrados no Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS 2019.

Art. 4º O repasse de recursos referente à estruturação da rede dar-se-á diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS aos fundos de assistência social dos estados, municípios e do Distrito Federal, no exercício de 2020, em duas parcelas, cada uma referente a 3 (três) meses da demanda aferida nos termos do art. 3º, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

§1º O cálculo dos valores a serem transferidos nos termos do caput para a estruturação da rede quanto a aquisição de:

I - EPI observará o valor de referência de R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais) mensal por trabalhador, multiplicado pelo quantitativo de trabalhadores a serem contemplados; e

II - alimentos observará o valor de referência de R\$ 115,00 (cento e quinze reais) mensal por pessoa, multiplicado pelo quantitativo de pessoas a serem contempladas.

§2º A segunda parcela referente ao inciso I do §1º estará condicionada à real necessidade de uso de EPI, de acordo com as recomendações do Ministério da Saúde - MS, conforme ato complementar da SNAS.”

Disponível em: PORTARIA Nº 369, DE 29 DE ABRIL DE 2020 — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br). Acesso em: 3 jan./2024.

da pandemia da COVID-19 recebeu destinação “carimbada” como demonstra a imagem abaixo:

Oferta de Recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede devido à situação de Emergência CO
VID-19 (Valores máximos)

Equipamentos de Proteção Individual – EPI	2.441
Alimentos	9.618
Vagas de Acolhimento	5.000
Valor Total ofertado	R\$ 19.917.945,00

Condições do termo aceitas.
Clique aqui caso deseje
modificar sua manifestação.

Aceite de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais

	Quantidades Solicitadas
Equipamentos de Proteção Individual – EPI	2.441
Alimentos	9.618
Vagas de Acolhimento	5.000
Valor total aceito	R\$ 19.917.945,00

☒ Declaro ao Ministério da Cidadania que darei ciência ao Conselho de Assistência Social deste ente do aceite realizado.

Terminar o preenchimento
do termo

Fonte: Blog do CMAS-Rio – maio/2020. Disponível em: [CMAS Rio: maio 2020](#). Acesso em 3 jan./2020.

O formato de repasse, segundo a Portaria 369/2020 – Art. 11 – aconteceria no decorrer do ano de 2020, na modalidade de transferência de fundo a fundo em 2 (duas) parcelas, ambas as parcelas, referentes a 3 (três) meses de atendimento. A imagem abaixo apresenta a distribuição dos recursos num dos repasses:

Desenvolvimento Social

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



Sistema Único de Assistência Social



DEMONSTRATIVO PARCELAS PAGAS - POR GRUPO

Ano:

2020

Tipo de Execução:

Serviço

UF:

RJ

Período:

06/05 à 14/05

Esfera Administrativa:

MUNICIPAL

IBGE:

330455

Município/Governo:

RIO DE JANEIRO

Porte:

METRÓPOLE

Referência:

Crédito em Conta

População:

6.323.037

Grupo:

Programas

Piso:

Acoes do COVID no SUAS para EPI - Portaria 369

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nº da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	13.220.856/0001-	04/2020	MUNICIPAL	07/05/2020	802136	022349/0000106372	1.281.525,00	0,00	0,00	1.281.525,00		
TOTAL:							1.281.525,00	0,00	0,00	1.281.525,00		

Piso:

Acoes do COVID no SUAS - para Alimentos - Portaria 369

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nº da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	13.220.856/0001-	04/2020	MUNICIPAL	07/05/2020	802139	022349/0000106366	3.318.210,00	0,00	0,00	3.318.210,00		
TOTAL:							3.318.210,00	0,00	0,00	3.318.210,00		

Piso:

Acoes do COVID no SUAS - para Acolhimento - Portaria 369

Prefeitura/ Governo/ Fundo	CNPJ	Parcela	Canal	Data da Ordem	Nº da Ordem	Agência/Conta	Valor Bruto	Valor Desconto	Valor Bloqueio/ Suspensão	Valor Líquido	OBS Desconto	OBS Bloqueio/ Suspensão
FUNDO MUNICIPAL	13.220.856/0001-	04/2020	MUNICIPAL	07/05/2020	802137	022349/000010633X	6.000.000,00	0,00	0,00	6.000.000,00		
TOTAL:							6.000.000,00	0,00	0,00	6.000.000,00		
TOTAL GRUPO:							10.599.735,	0,00	0,00	10.599.735,00		

Data: 25/05/2020

Hora: 07:39:08

Fonte: Blog do CMAS-Rio – maio/2020 – Disponível em: [CMAS Rio: maio 2020](#). Acesso em: 3 jan./2024.

Após esse processo de concessão de recursos, validação a partir da anuência do CMAS e formulação do plano de ação, em que este também precisa ser ratificado pelo governo federal e pelo Conselho em questão; após a utilização dos recursos entra-se na fase de prestação de contas. É um processo de trabalho extenso e desenvolvido com muito rigor na fiscalização pela Procuradoria Geral do Município (PGM) e o Tribunal de Contas do Município (TCM). A Câmara Municipal também tem papel importante de fiscalização da utilização dos recursos públicos e do processo de planejamento e mais de avaliação e monitoramento da política pública municipal, que também precisa da aprovação dos Vereadores¹⁸⁵.

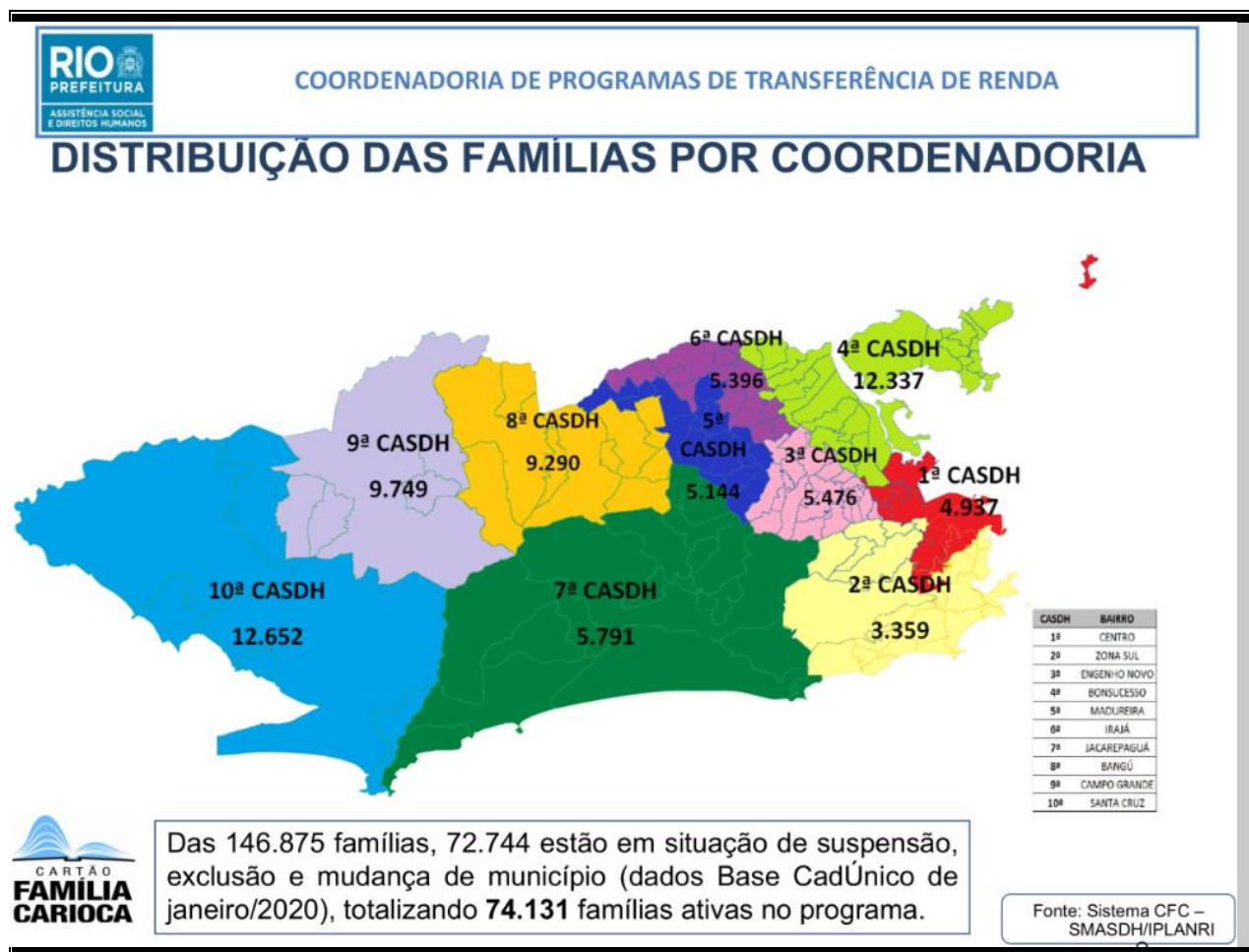
¹⁸⁵ As LDOs da Cidade do Rio de Janeiro estão disponíveis em: [Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento - Rio de Janeiro](#).

Dentro do contexto de necessidade e de acesso da população, a Coordenadoria de Transferência de Renda apresentou na 263ª Assembleia Ordinária do CMAS/RJ, um panorama de atendimento realizados no primeiro quadrimestre de 2020. Entre janeiro e abril/2020, foram cadastradas 23.089 famílias novas e destas 15.337 tinham renda per capita de meio salário-mínimo. O município tinha uma cobertura de 548.277 famílias no mês de abril/2020, totalizando 1.298.802 pessoas. Do total de 548.277 famílias cadastradas, 458.625 famílias apresentavam renda per capita de meio salário-mínimo. Em abril/2020 o município alcançou o número de 51.859 famílias novas que passaram a ser beneficiárias do PBF. Até o mês de abril a média de famílias beneficiárias do PBF era de 238.774 famílias. O valor médio recebido pelas famílias beneficiárias do PBF era de R\$ 171,28.

Dentre os dados apresentados pela equipe da Coordenadoria foram os referentes ao Programa Cartão Família Carioca. “O Programa Cartão Família Carioca é um programa do Governo Municipal do Rio de Janeiro, instituído pelo Decreto nº. 32887, de 08 de outubro de 2010.

“O Programa Família Carioca é um programa de transferência de renda complementar ao Programa Bolsa Família, do Governo Federal. Tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza no Município do Rio de Janeiro, condicionado ao cumprimento de contrapartidas sociais. A CAIXA atua como agente operador do programa Cartão Família Carioca e a origem dos recursos para pagamento é da Prefeitura do Rio de Janeiro.”¹⁸⁶

¹⁸⁶ Disponível em: [Família Carioca | CAIXA](#) .



Fonte: Blog do CMAS-Rio – junho/2020. Disponível em: [CMAS Rio: junho 2020](#). Acesso em: 3 jan./2024.

Abaixo segue uma imagem que apresenta os números correspondentes do acesso ao AE, em abril e maio/2020 no município, quando 1.664.028 pessoas o receberam no período elencado.

AUXÍLIO	FAMÍLIAS	VALOR CONCEDIDO	PESSOAS
AUXÍLIO EMERGENCIAL PBF - ABRIL	254.496	R\$ 284.239.800,00	323.592
AUXÍLIO EMERGENCIAL PBF - MAIO	256.046	R\$ 284.991.600,00	324.139
AUXÍLIO EMERGENCIAL CAD NÃO PBF	144.088	R\$ 128.964.600,00	183.797
AUXÍLIO EMERGENCIAL EXTRA CAD		R\$ 561.967.200,00	832.500
VALOR TOTAL CONCEDIDO		R\$ 1.260.163.200,00	

Fonte: Blog do CMAS-Rio – junho/2020. Disponível em: [CMAS Rio: junho 2020](#). Acesso em: 3 jan./2024.

O Plano de Contingência para o Enfrentamento à Pandemia da COVID-19 na política de assistência social na Cidade do Rio de Janeiro – junho/2020 – apresentado na 263ª Assembleia Ordinária do CMAS-Rio, inclui a seguir no formato da apresentação:

PLANO DE CONTINGENCIA Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS	
ESTRUTURA	
1.APRESENTAÇÃO	
2.CONTEXTUALIZAÇÃO	
3.AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA E MITIGAÇÃO DE SEUS EFEITOS	
3.1.Da Gestão Central;	
3.2.Da Gestão do Trabalho, de Pessoas e de Educação Permanente;	
3.3.Da Gestão Orçamentária, Financeira, Análise e Controle de Despesas e da Infraestrutura e logística;	
3.4.Da Gestão de Atendimento ao Público;	
4.OFERTAS – SERVIÇOS, PROGRAMAS E BENEFÍCIOS	
4.1.Gestão dos programas e Benefícios de Transferência de Renda;	
4.2.Gestão da Proteção Social Básica;	
4.3.Gestão da Proteção Social Especial;	
4.3.1.Proteção Social Especial de Média Complexidade;	
4.3.2.Proteção Social Especial de Alta Complexidade;	
4.4.Gestão da Política de Direitos Humanos;	
4.5.Gestão da Política para a Mulher;	
5.MARCOS LEGAIS	

PLANO DE CONTINGÊNCIA Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS	
APRESENTAÇÃO / CONTEXTUALIZAÇÃO	
• Configuração histórica e localização geográfica – conurbação (idades vizinhas), favelização/assentamentos subnormais); • SMASDH órgão gestor da Política de Assistência Social e do SUAS na Cidade do RJ e de execução de ações preventivas e paliativas/reparadoras; • Cidade conta com uma das maiores redes de atendimento socioassistencial público da América Latina (Rede Pública e Conveniada);	
47 CRAS, 14 CREAS, 2 CentroPOP, 37 Unidades de Acolhimento, 19 Conselhos Tutelares, 1 CEAM, 2 Casas da Mulher Carioca, além de 51 entidades (Acolhimento Institucional e Centro-Dia) com Termos de Colaboração (transferência de recursos);	
• Avanço e intensidade do novo coronavírus da COVID-19; • Declaração de pandemia pela OMS. Recomendando aos governos atuação para “atender uma parcela da população mais ampla e mais vulnerável”; • Declaração do Estado de CALAMIDADE PÚBLICA	

PLANO DE CONTINGÊNCIA

Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

APRESENTAÇÃO / CONTEXTUALIZAÇÃO

Avanço da pandemia ⇔

- Cujas consequências incidem especialmente nas **populações mais vulneráveis (público prioritário)** de atendimento/acompanhamento pela **SMASDH/PCRJ**).

⇔ Assistência Social como Atividade Essencial;

Orienta à organização de um
Plano de Contingência:

- Necessidade de revisão e/ou intensificação dos serviços ofertados, e criação de novas frentes para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus COVID-19, no campo da Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro.
- Apresentar e Sistematizar as ações da SMASDH nesse enfrentamento durante o período da pandemia.

PLANO DE CONTINGÊNCIA

Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA E MITIGAÇÃO DE SEUS EFEITO

Da Gestão Central

- Ações de monitoramento e orientações técnicas para a rede socioassistencial, inclusive com elaborações de Plataforma (TIC) para comunicar, capacitar, acompanhar distribuição e uso de materiais/recursos;
- Interlocução com demais Políticas Setoriais;
- Captação de recursos;
- Suporte para trabalho em home office (incluindo o atendimento à população usuária);
- Articulação sistemática com o CMAS.

PLANO DE CONTINGÊNCIA

Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA E MITIGAÇÃO DE SEUS EFEITO

Da Gestão do Trabalho, de Pessoas e de Educação Permanente

- Monitoramento de absenteísmo e afastamento por suspeita/adoecimento por COVID; implantação do Projeto “AssistenciAção”;
- Organizar a força de trabalho disponível;
- Operacionalizar contratações temporárias;
- Suporte para trabalho em home office (usuários);
- Conjunto de ações de capacitação e treinamento à distância:
 - Ambientação de profissionais (equipamentos emergenciais);
 - Treinamento profissionais da SMASDH e CTs (parceria com a SMS/SUBVISA);
 - Metodologia de teletrabalho;
 - Produção de “Cartilhas Orientadoras Virtuais” para o período de pandemia, para trabalhadores do SUAS (URS’s/ILPI’s, cuidadores domiciliares de pessoas idosas, Serviços Especializado de Abordagem Social, etc.);
- Outras metodologias inovadoras (vídeos educativos, *webnares*, “Pílulas Motivacionais”, etc.

PLANO DE CONTINGÊNCIA

Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA E MITIGAÇÃO DE SEUS EFEITO

Da Gestão Orçamentária, Financeira, Análise e Controle de Despesas e da infraestrutura e logística

- Controle dos aceites e transferências;
- Dar celeridade aos processos de aquisições;
- Garantir o acompanhamento pelo CMAS das pactuações, entrada de recursos, execuções bem como da prestação de contas;

Da Gestão de Atendimento ao Público

- Ajustes de horário de funcionamento das unidades, adequados às necessidade de cada fase da pandemia e/ou de demandas específicas (AE – Lei nº 13.982/20);
- Intensificação da Central de Atendimento 1746. Organizar o atendimento nas unidades;
- Garantir sigilo e privacidade, reajustando os locais de atendimento;
- Restrição à atendimentos presenciais somente de forma individualizada e garantindo as medidas de distanciamento e proteção;

PLANO DE CONTINGÊNCIA

Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

OFERTAS – Serviços, Programas e Benefícios

Gestão dos Programas e Benefícios de Transferência de Renda

- Manter atividades do cadastramento e manutenção do CadÚnico;
- Entrevistas para famílias inseridas no Prog. Territórios Sociais por telefone;
- Implantar estratégia tecnológica para garantir o recebimento do AE;

Gestão da Proteção Social Básica

- Garantir o funcionamento dos CRAS (adaptando horários de funcionamento), com atendimentos presenciais (preferencialmente pré-agendados) e/ou remotos;
- Suspensão das atividades coletivas (SCFV), substituindo-as, quando possível, por atividades remotas (grupos whatsapp, divulgações, etc);
- Suspensão de VDs de rotina, mantendo as de necessidade e emergenciais;
- Realizar monitoramento das Ouvidorias /1746;
- Recomendar às instituições de RSAP que desenvolvem ações coletivas a adotarem os mesmos procedimentos (suspensão de atividades coletivas, substituindo quando possível, por atividades remotas e diferenciadas;

PLANO DE CONTINGÊNCIA

Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

OFERTAS – Serviços, Programas e Benefícios
Gestão da Proteção Social Especial – Média Complexidade

- Garantir o funcionamento dos CREAS (adaptando horários de funcionamento), com atendimentos presenciais (preferencialmente pré-agendados) e/ou remotos;
- Suspensão das atividades coletivas, eventos, encontros, dentre outros, substituindo-as, quando possível, por atividades remotas (grupos whatsapp e demais tecnologias disponíveis);
- Suspensão de VDs de rotina, mantendo as de necessidade e emergenciais;
- Manter a articulação, de forma remota, com os Sistemas de Justiça e de Garantia de Direitos (viabilizar atendimentos casos de violação de direitos);

Do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de MSE

- Suspender cumprimento de MSE (determinação judicial da VEMSE);
- Garantir o atendimento presencial à jovens e famílias que acessarem o CREAS por demanda espontânea;
- Manter esforços para localização das famílias dos adolescentes liberados por decisão judicial;

PLANO DE CONTINGÊNCIA

Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

OFERTAS – Serviços, Programas e Benefícios
Gestão da Proteção Social Especial – Média Complexidade
Do Serviço Especializado de Abordagem Social à População em Situação de Rua

- Manter atividades de busca ativa, buscando o acolhimento ou a mitigação dos riscos no caso de não adesão imediata;
- Criação de espaços fixos provisórios (tendas) para acolher demanda espontânea;
- Observação de sintomas típicos, promovendo o encaminhamentos para unidades de saúde de referência quando necessário;

Gestão da Proteção Social Especial – Alta Complexidade

- Manter o Serviço de Acolhimento Institucional, adaptando-o às necessidades da nova realidade;
- Criação de espaços provisórios de acolhimento (Sambódromo, Hotéis, etc.) para atendimento da nova demanda de pessoas que aceitem a saída do espaço da rua;

RIO
PREFEITURA

PLANO DE CONTINGÊNCIA
Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

OFERTAS – Serviços, Programas e Benefícios

(cont.) Gestão da Proteção Social Especial – Alta Complexidade

- Construção de estratégias colaborativas junto às Famílias Acolhedoras (orientando e prestando suporte);
- Suspensão de VDs de rotina, substituindo-as por chamadas de vídeo quando necessário;
- Suspensão de Visitas de grupos e/ou pessoas estranhas à rotina, criando alternativas para manutenção de vínculos familiares, através de outros recursos;
- Manter a articulação, de forma remota, com as equipes da VIJL, garantido prosseguimento das ações de ambientação e liberação nos processos de adoção;
- procedimentos para isolamento de casos suspeitos/confirmados de contágio:
Adaptações para garantia de isolamento/
Admissão de novos acolhidos, precedido de isolamento;
Utilização de plataforma para monitoramento de possíveis caos;

RIO
PREFEITURA

PLANO DE CONTINGÊNCIA
Para o enfrentamento à pandemia decorrente do novo coronavírus - COVID19 no âmbito do
SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS

OFERTAS – Serviços, Programas e Benefícios

Gestão da Política de Direitos Humanos

- Suspender atividades coletivas presenciais, substituindo sempre que possível por outras formas de atividades (redes sociais/mídias coletivas);
- Garantir a manutenção, dos espaços dos Conselhos Tutelares (sedes e funcionários administrativos) excepcionalmente em regime interno, sem atendimento presencial (exceto em situação de emergência) e em horário adaptados às normativas vigentes;
- Criação e implantação do Projeto Hospedagem para Idosos, garantir alternativas para pessoas mais suscetíveis aos efeitos das SARS-CoV, e que tenham mais dificuldades de cumprir o isolamento social durante a pandemia da COVID-19.

Gestão da Política Para a Mulher

- Suspender atividades coletivas presenciais, substituindo sempre que possível por outras formas de atividades (redes sociais/mídias coletivas);
- Reordenar espaços de atendimento a mulher (CEAM, Casas da Mulher) para garantir o espaço de escuta e acolhimento á mulher vítima;

Fonte: Blog do CMAS- Rio – junho/2020 - [CMAS Rio: junho 2020](#). Acesso em: 3 jan./2024.

A Apresentação da Subgerência de PBS na 265ª Assembleia Ordinária do CMAS- Rio em agosto/2020, abria a possibilidade de muitos questionamentos para entender-se com maiores detalhes a metodologia adotada pela Subsecretaria por dentro das

unidades socioassistenciais, no atendimento à população em suas unidades socioassistenciais, frente a demanda apresentada, num contexto tão adverso como o da pandemia da COVID-19. Não há espaço na tese para explorar tal possibilidade de pesquisa. A SUPB acumulou 340.170 atendimentos entre janeiro e junho/2020, como explicitado na imagem a seguir:

 SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS CTDI/COORDENADORIA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO ACOMPANHAMENTO DAS METAS FÍSICAS DO PPA 2020							
PROGRAMA: 0567 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (PROGRAMA COMPLEMENTAR)							
AÇÃO: 2246 - SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA							
PRODUTO 5023 - ATENDIMENTO INDIVIDUALIZADO REALIZADO							
META PPA 2020 - 47.000 ATENDIMENTOS							
PRODUTO	EVOLUÇÃO DA META	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
ATENDIMENTOS INDIVIDUALIZADOS REALIZADOS	PREVISTO NO MÊS	47.000	47.000	47.000	47.000	47.000	47.000
	REALIZADO NO MÊS	53.575	58.715	58.217	67.730	56.148	45.785
	MÉDIA REALIZADA ATÉ O MÊS	53.575	56.145	56.836	59.559	58.877	56.695
	TOTAL ACUM. ATÉ O MÊS	53.575	112.290	170.507	238.237	294.385	340.170
OBSERVAÇÕES:							
1. Apesar de estar contido na Ação: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), não se refere aos atendimentos apenas do PAIF, mas sim todos os atendimentos realizados nos CRAS entre técnicos do SUAS, ações de Cadastro Único e outros atendimentos de profissionais de nível médio.							

Fonte: Blog do CMAS- Rio – agosto/2020. Disponível em: [CMAS Rio: agosto 2020](#).

Na apresentação dos eixos que compõem as ações desenvolvidas no âmbito da Coordenadoria de PSB durante os primeiros meses da pandemia da COVID 19, certamente não havia como construir um detalhamento, se antecipando aos atendimentos. Mas os eixos apresentados dão o tom da abertura de possibilidades a partir das realidades locais, que aqui não tenho informações suficientes para explorar.¹⁸⁷

“A Subsecretaria de Proteção Social Básica, considerando sua missão institucional de coordenar, monitorar e avaliar a implementação da Política de Assistência Social de Proteção Social Básica preconizada na PNAS/SUAS tem

¹⁸⁷ O Comitê de Ética de Pesquisa autorizou 5 (cinco) entrevistas. Por uma reformulação na metodologia as entrevistas não foram incorporadas ao texto da tese.

centrado sua atuação em 2 eixos principais diante dos novos desafios relacionados ao contexto da Pandemia:

Fomentar e contribuir na produção de metodologia de novas ações e adaptações de ações já existentes (articulação intra e intersetorial);

Promover a interlocução permanente com os territórios, através da descentralização das ações com vistas ao fortalecimento da execução dos serviços da PSB. Dessa forma, a CPSB tem realizado as seguintes atividades:

- Orientação das equipes de Proteção Social Básica dos 47 CRAS da cidade quanto as diretrizes para o atendimento as famílias na conjuntura de pandemia, contribuindo para o isolamento social e evitando a disseminação do contágio do novo corona vírus;
- O incentivo e reforço para a oferta das atividades remotas para os usuários e famílias do SCFV em função da suspensão das atividades coletivas;
- Estímulo a realização de atividades remotas para o acompanhamento das famílias PAIF, visando a identificação de novas vulnerabilidades, reforço dos cuidados preventivos na conjuntura da pandemia e manutenção dos vínculos estabelecidos;
- Participação do planejamento das ações remotas do Programa Saúde na Escola em parceria com a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Saúde
- Identificação de novos públicos e demandas para a oferta da Proteção Social Básica.” (CMAS-Rio: 2020)

Dentro de um dos serviços – o SCFV – a SUBPS não alcançou a meta prevista – 11.810 usuários, mas se considerando que o momento era complexo, o número de usuários atendidos ultrapassou 7.000 e que em alguns outros meses os atendimentos passaram de 8.000 usuários, o resultados correspondem também a um número expressivo. Houve o estímulo a atividades on-line como verificado na metodologia de direcionamento do trabalho a ser desenvolvido nas unidades socioassistenciais, o que possivelmente potencializou as participações. A imagem abaixo revela a distribuição de usuários atendidos no município nos respectivos meses.



SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS
CTDI/COORDENADORIA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO
ACOMPANHAMENTO DAS METAS FÍSICAS DO PPA 2020

PROGRAMA: 0567 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (PROGRAMA COMPLEMENTAR)

AÇÃO: 2244 - SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS

PRODUTO 4834 - USUÁRIO ATENDIDO (SCFV)

META PPA 2020 - 11.810 USUÁRIOS

AÇÕES PROGRAMÁTICAS QUE COMPÕEM ESTE PRODUTO	EVOLUÇÃO DA META	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN
TOTAL SCFV	PREVISTO	11.810	11.810	11.810	11.810	11.810	11.810
	REALIZADO	7.838	8.846	8.985	8.895	8.985	7.351
	MÉDIA ATÉ O MÊS	7.838	8.342	8.556	8.664	8.728	8.498

O planejamento do tema transversal definido pela SUBSPB - Diversidade Étnico-racial: Racismo estrutural e institucional” a ser desenvolvido no SCFV em 2020, aparece na lista a seguir:¹⁸⁸

Meses	Tema
Janeiro e Fevereiro	Cultura
Março e Abril	Esporte e Lazer
Maio e Junho	Mundo do Trabalho
Julho e Agosto	Saúde
Setembro e Outubro	Meio Ambiente
Novembro e Dezembro	Direitos Humanos e Socioassistenciais
Tema transversal: "Diversidade étnico-racial: Racismo estrutural e institucional"	

Fonte: SUBPB. Relatório de Gestão, 2020, p. 40. (mimeo)

¹⁸⁸ O SCFV para a faixa etária de 15-17 anos contou com a inclusão dos seguintes temas:

1. Projetos de vida e escolarização;
2. Saúde mental dos adolescentes em tempo de pandemia;
3. Mundo do Trabalho;
4. Racismo;
5. Violência Urbana.

Quanto ao acompanhamento das famílias previstas no PAIF aconteceu em menor número em janeiro/2020, com 18.526 e em maior número em junho/2020, 20.596 famílias acompanhadas.

Segundo o Relatório de Gestão – 2020 – da SUBPS, num trecho que resgato aqui:

“[...] a diretriz da SMASDH foi a efetivação de atividades remotas de incentivo, e de disseminação de informações aos usuários dos Serviços, por meio de metodologias alternativas, podendo ser utilizados recursos como grupos de WhatsApp, videoconferência e/ou de telefonia. De acordo com a diretriz da SUBPSB/CPSB, as equipes utilizaram as seguintes estratégias/atividades respeitando o cronograma de temas bimestrais e transversal, tais como:
 Utilização dos meios virtuais, dentro da realidade local e dos recursos tecnológicos possuídos pelos participantes;
 Definição dos temas de discussão de acordo com o interesse dos participantes, mediante consulta aos mesmos;
 Formação dos grupos de WhatsApp para garantir o vínculo;
 Realização de contatos telefônicos para manutenção de vínculo e captação de novos participantes, bem como envio de orientações pertinentes ao SCFV e de prevenção a pandemia;
 Realização de reuniões de equipes através de meios digitais para discutir melhor estratégia local e avaliar a adesão dos participantes;
 Articulação com instituições que colaboraram na metodologia virtual com os participantes;
 Produção de vídeos e lives com os participantes;
 Indicação de leituras de textos e reportagens para discussão de temas de modo remoto;
 Contato com as redes sociais dos participantes para manter comunicação;
 Envio de links de cursos atrativos para a faixa etária;
 Promoção de dinâmicas e brincadeiras de forma virtual;
 Realização de cadastros virtuais para oportunidades de estágio e trabalho;
 Contato com os profissionais da rede de saúde e educação, por exemplo, para interagir com o grupo através de meios virtuais trazendo falas de acordo com o tema do bimestre;
 Envolvimento dos demais profissionais, além do orientador social, para propor discussão de temas, palestras e atividades de modo virtual etc.” (SUBPB, 2020, p. 41-42)

As estratégias formuladas para dar prosseguimento às atividades nas unidades socioassistenciais seguem listadas abaixo:

- “1- Construção de grupos através do aplicativo WhatsApp, viabilizando a interação dos usuários e assegurando o vínculo entre os participantes;
- 2- Utilização de vídeos chamada estimulando a participação do usuário onde se mantém dia e horário, previamente agendados, viabilizando a manutenção do contato visual com seu público, ainda que virtual.
- 3- Utilização de técnicas lúdicas, artes e atividades físicas, via internet, que ajudaram na manutenção do foco e, conseqüentemente, no interesse dos participantes dos grupos do SCFV. A exposição física do orientador nos vídeos foi um facilitador que atraiu a atenção e a permanência dos participantes nos referidos dos grupos.
- 4- Criação de Rádio Convivência 1 assegurando uma participação mais ampla dos usuários nos grupos na coletividade.

5- Construção de kits socioeducativos 2 para as várias faixas etárias como forma de assegurar a participação dos usuários, superando o distanciamento em tempos de isolamento social. A estratégia adotada na entrega desses Kit's durante a distribuição das cestas básicas para as comunidades, tornando um grande acontecimento unindo a necessidade emergencial e o exercício da reflexão da cidadania.

6- Articulação com a rede local, o que pode proporcionar preciosa colaboração de instituições como: Associações de Moradores, Instituições da Rede Socioassistencial e Escolas Públicas que contribuíram muitíssimo no compartilhamento de suas redes de Wi-fi.

7- Realização de passeios virtuais a Museus, Galerias de Arte disponíveis no Rio de Janeiro e outros espaços artísticos que foi muito bem aceito.

8- Utilização da arte, através de aplicativos e recursos virtuais, para trabalhar com vários estilos de música (samba, funk, gospel) que funcionou também como um ponto de intersecção para assegurar a participação e o vínculo entre os usuários e com os profissionais. 9- Contatos telefônicos com integrantes dos grupos para socialização de informações atuais, como alternativa para quem não possui WhatsApp.

10- Realização de visitas domiciliares, em caráter excepcional, às famílias com maior escassez de recursos de sobrevivência para levar Kits de higiene e proteção ao COVID-19, como forma de atenção e manutenção de vínculos com as famílias extremamente carentes integrantes do SCFV.

11- Contatos telefônicos com os responsáveis para explicar quanto à nova forma de atendimento do SCFV (remota), no sentido de contribuir para a socialização do celular, que muitas vezes é de uso de toda a família.

12- Aproximação com os pais e responsáveis para esclarecimento sobre o benefício emergencial do governo federal, o que atraiu a atenção e obteve ótimo retorno deles, mantendo a adesão do grupo.

13- Divulgação de cursos online, disponíveis no município, sobre como fazer currículos e Cursos voltados para Jovem Aprendiz.

14- Criação de vídeos dos próprios orientadores sociais com algumas tarefas a serem executadas por eles, chamou esta atividade de "Desafio do cafofo". Utilizando vários adereços como perucas e colares para chamar atenção dos integrantes e provocar maior adesão do grupo." (SUBPB, 2020, p. 45-46)

É importante que se entenda o que fundamenta a alteração processada na Cidade do Rio de Janeiro que desloca o serviço em questão da Proteção Social Especial de Alta Complexidade para a PBS, nomeando uma gerência, a Gerência de Gestão de Riscos e Resiliência para ficar com a responsabilidade da *Proteção Social nas Emergências*, segundo o PPA – 2022-2025. Aconteceu nesse processo de reformulação da política, a criação de fundos, como o Fundo Especial de Combate a Emergências e Calamidades Públicas (FECECP)¹⁸⁹ ¹⁹⁰. Ainda não me convenci de que se caminha na direção que garante efetivamente a preponderância da proteção social na política de

¹⁸⁹ Fundo Especial de Combate a Emergências e Calamidades Públicas – FECECP e o Conselho Municipal de Combate a Emergências e Calamidades Públicas – CMCECP - instituídos pela Lei Nº 5.861, de 25/05/2015.

¹⁹⁰ O Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap), foi instituído pelo Decreto-Lei nº 950, de 13 de outubro de 1969, sendo vinculado ao Ministério de Integração Nacional; a Lei Nº 12.340, de 1/12/2010 alterada pela Lei Nº 12.983, de 2/06/2014 e a Lei Nº 14.69, de 3/10/2023, regulamentam a transferência de recursos a estados, municípios e Distrito Federal e a destinação de recursos para composição do fundo, respectivamente.

assistência social.¹⁹¹ ¹⁹² Encontrei evidências de que os objetivos do controle social e dos trabalhadores do SUAS se apoiam na defesa do sistema. Mas tem-se que considerar que vivemos um período que além da pandemia da COVID-19, tinha-se em andamento uma ação de desconstrução da política de assistência social deflagrada com a forma de conduzir o CadÚnico e a condução pelo Ministério da Economia para o AE¹⁹³.

No Diagnóstico Socioterritorial – SMAS – Rio – Edição 2021, v. 1 – encontra-se uma reafirmação da importância da Gerência de Gestão de Riscos e Resiliência (GRR) para:

“[...] subsidiar atendimentos às famílias e indivíduos em situações de risco, emergência e calamidade pública, a implementação de estratégias de resiliência frente às ocorrências e o acompanhamento longitudinal da população afetada. No que se refere às famílias atendidas em ocorrências emergenciais, seus atendimentos estão relacionados a quatro principais tipos de eventos: catástrofes naturais (enxurradas, inundações, alagamentos, tempestades etc.), incêndios, colapso de edificações (queda de edifício civil, pontes, prédios ou viadutos) e retirada preventiva de famílias ou indivíduos de sua moradia. No período entre fevereiro de 2020 e a primeira quinzena de agosto de 2021, a GRR atendeu um total de 5.060 famílias em ocorrências emergenciais em toda a cidade do Rio.” (SMAS, 2021, p. 64)

Simultaneamente, são relacionadas as desigualdades sociais, a pandemia da COVID-19 e as mudanças climáticas, para chamar a atenção para uma suposta intersecção entre os três eixos de problemas presentes numa metrópole como o Rio de Janeiro, “[...] o cenário de aumento das desigualdades sociais ocasionadas pela pandemia de Covid-19 e também do aumento dos riscos ambientais ocasionados pelas mudanças climáticas.” (SMAS, 2021, p. 67) . O presente relatório aponta a importância de a Secretaria participar dos debates acerca da gestão pública com ênfase na “[...] prevenção de riscos e danos associado à temática socioambiental.” (ibid.).

Na 272ª Assembleia Ordinária do CMAS Rio, ocorrida em março/2021, a equipe da Coordenadoria de Programas de Transferência de Renda apresentou os dados que

¹⁹¹ Uma versão do Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil que esteve em construção em 2023, segue na direção de reunir as políticas públicas intersetoriais e transversais no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC.

¹⁹² A Lei Nº 12.608, de 10/04/2012, define a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil. O Decreto Nº 10.593, de 23/12/2020 cria o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil entre outras providências. Na estrutura da PCRJ não localizei o Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil e nem uma legislação que a ele fizesse referência.

¹⁹³ Temas que foram incluídos nos capítulos I e IV.

passo a expor, computados para janeiro/2021. No CadÚnico foram incluídas 4.938 famílias e destas 4.227 famílias tinham perfil de meio salário-mínimo. A cobertura de famílias no CadÚnico era de 549.417 famílias. E destas, a cobertura de famílias cadastradas com meio salário-mínimo eram 458.627 famílias. Ainda em janeiro/2021, 70 novas famílias passaram a receber o PBF. A média de famílias beneficiárias do PBF naquele mês era de 272.409. A foto a seguir demonstra como o trabalho itinerante era realizado pelas equipes naquele período.¹⁹⁴



Depois nomeado como *Projeto CariocaCAD*, a metodologia foi concretizada com o deslocamento das equipes duas vezes por semana em microônibus para os “principais bolsões de pobreza do município”, numa ação itinerante para inclusões e atualizações no CadÚnico.

¹⁹⁴ Foto que acompanha a reportagem *Rio supera meta do Bolsa Família pela primeira vez na história com quase 300 mil beneficiadas* publicada em 9 mar./2021. Disponível em: [Rio supera meta do Bolsa Família pela primeira vez na história com quase 300 mil beneficiadas - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - prefeitura.rio](#). Acesso em: 2 maio./2024.

“O CarioCAD tem como objetivo levar o serviço até o cidadão e facilitar o atendimento às famílias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com perfil elegível para acesso a programas como de transferência de renda direta, aproximando assim o poder público do morador da cidade.”¹⁹⁵

No Programa Cartão Família Carioca estiveram em pagamento 51.222 famílias no mês de janeiro/2021.

Num panorama das concessões do AE em janeiro/2021, encontramos os dados que aparecem na imagem que coloco logo abaixo:



Fonte: Blog do CMAS-Rio – março/2021. Disponível em: [CMAS Rio: março 2021](#). Acesso em: 3 jan./2024.

¹⁹⁵ Reportagem Projeto itinerante dará mais visibilidade a 48 mil famílias de baixa renda publicada em 19/02/2021. Disponível em: [Projeto itinerante dará mais visibilidade a 48 mil famílias de baixa renda - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - prefeitura.rio](#) . Acesso em: 2 maio./2024.

O Projeto Resenha contra a Covid-19 envolveu as lideranças comunitárias para dirimir dúvidas dentro do contexto das *fake news* envolvendo a pandemia. Abaixo coloco uma foto que ressalta a originalidade do projeto.¹⁹⁶

“A ideia desenvolvida pela Subsecretaria de Proteção Social Básica é formar uma rede de solidariedade na prevenção ao coronavírus, por meio da mobilização de lideranças e diferentes coletivos de comunidades e instituições públicas e privadas. Assim, o Resenha Contra Covid-19 também vai identificar situações de extrema precariedade e aglomerados populacionais, compartilhar informações reais sobre a doença e articular a atuação de redes de solidariedade nas comunidades de maior vulnerabilidade.”



PMAS – 2022-2025 precisou se deparar com os desafios postos pela pandemia da COVID-19. Avaliação daquela conjuntura, a equipe que participou da formulação do plano sintetizou assim:

“A fragilidade na articulação e na elaboração de um plano nacional para enfrentamento à questão associada aos desencontros das informações sobre os riscos evidentes da pandemia repercutiu sobre os municípios e as suas estratégias de intervenção. Os serviços socioassistenciais, os programas de transferência de renda, os benefícios eventuais entre outras ações disponíveis na rede pública e privada da assistência social foram fundamentais para mitigar os efeitos perversos da pandemia. O SUAS no contexto da pandemia se

¹⁹⁶ Reportagem *Projeto Resenha Contra Covid-19 vai às comunidades para combater fake news sobre a pandemia* publicada em 14 jan./2021. Disponível em: [Projeto Resenha Contra Covid-19 vai às comunidades para combater fake news sobre a pandemia - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - prefeitura.rio](https://www.prefeitura.rio/projeto-resenha-contra-covid-19-vai-as-comunidades-para-combater-fake-news-sobre-a-pandemia) . Acesso em 2 mai./2024.

fortaleceu como um sistema essencial e indispensável na vida da população.” (SMAS/PMAS, p.9)

As decisões de gestão se comprometeram em atender as necessidades das famílias, com a preocupação de garantir o acesso daquelas que demandassem à política de assistência social.¹⁹⁷ As ações estiveram distribuídas entre as SUPB e Subsecretaria de Proteção Especial (SUBPE) e suas respectivas Coordenadorias Gerais e CAS. As CAS tem como competência:

“Gerir, em nível local, a Política Pública de Assistência Social na Cidade do Rio de Janeiro, com vistas à vigilância da exclusão; participar do planejamento de programas e projetos a serem realizados pela Secretaria; coordenar, implementar, supervisionar e avaliar a Política Regional de Assistência Social; elaborar projetos sociais adequados à operacionalização do eixo de proteção da Política Pública de Assistência Social; supervisionar as ações e atividades da vigilância da exclusão em todos os seus Órgãos subordinados; coordenar, em sua área de abrangência, a execução das atividades relativas a administração de pessoal, comunicações administrativas, controle de bens móveis e serviços gerais da Coordenadoria, segundo as diretrizes emanadas dos Subsistemas de Recursos Humanos e Infraestrutura e Logística do Sistema Municipal de Administração.”¹⁹⁸

A Gerência de Riscos e Resiliência segue presente no PMAS 2022-2025. Na apresentação da equipe na 287ª Assembleia Ordinária realizada em junho/2022 ficam mais claras as informações quanto às ações desenvolvidas pela equipe, considerando as atribuições e competências profissionais do Serviço Social, na sua intersecção com o SUAS. Ações estas que expressam um processo de trabalho dentro do contexto da proteção social.

A pandemia da COVID-19 não aparece na apresentação da equipe. O registro de atendimentos realizados entre novembro/2021 e abril/2022 foram decorrentes de 87 eventos identificados pela equipe como “catástrofes ambientais” – alagamentos, deslizamentos, desmoronamentos, queda de muro e rolamento de pedras. O número de

¹⁹⁷ Estrutura instituída pelo Decreto Nº 47092 de 14/01/2022, que define a competência da Secretaria “Conceber e implementar a Política Pública de Assistência Social e de Direitos Humanos no Município do Rio de Janeiro; promover e apoiar a implementação da Política de Assistência Social para o atendimento e a defesa da cidadania, de acordo com as diretrizes e lógica da gestão governamental; coordenar e promover o Sistema Municipal de Assistência Social - SIMAS; gerir, com o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS e o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, os recursos do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS e do Fundo Municipal para Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente - FMADCA, respectivamente. Sistema Integrado de Codificação Institucional. Disponível – SICI. Disponível em: [SICI :: Sistema Integrado de Codificação Institucional \(rio.rj.gov.br\)](http://SICI.rj.gov.br). Acesso em: 3 jan./2024.

¹⁹⁸ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos Competências Resolução CVL Nº: 137 de 14/02/2019. Disponível em: [SMASDHComp1AlinhamentoInstitucional.pdf \(rio.rj.gov.br\)](http://SMASDHComp1AlinhamentoInstitucional.pdf). 2 mai./2024.

famílias atendidas no mesmo período foram 1.576, abarcando 4.702 pessoas com 375 desalojados e 42 desabrigados . Entre fevereiro/2020 até junho/2022 foram 7.909 famílias atendidas; 2.398 desalojadas e 222 desabrigadas e 5.289 permaneceram no domicílio, compreendendo 23.694 pessoas vinculadas.

CAE - Gerência de Gestão de Riscos e Resiliência

Principais Atribuições

- Gestão das Ações do Projeto Estratégico "Proteção Social nas Emergências" para situações de riscos e desastres em residências;
- Gerenciamento das situações de Emergências Socioassistenciais: monitoramento, aprimoramento de fluxos e instrumentos, acompanhamento das demandas identificadas e da distribuição de insumos emergenciais etc;
- Participação nas ações preventivas com a população (Simulados Integrados da Defesa Civil);
- Composição no GT permanente de Gestão de Risco da SMAS, visando a atualização do Plano de Contingência e dos Procedimentos Operacionais Padrão;
- Gestão da Informação sobre famílias afetadas (Plataforma de Gestão de Riscos) e de demandas habitacionais de domicílios interditados, via Plataforma de Gestão de Riscos;
- Representação da SMAS no Projeto Estratégico Integrado 3RD - Rio pela Redução de Riscos e Desastres e na Rede Municipal de Resposta e Prevenção à Crise;
- Demandas administrativas: Ofícios, Memos e Processos - tanto do Processo.Rio, como físicos (Emergências Socioassistenciais com impacto em domicílio).
- Conferir, consolidar e validar mensalmente o PPA relativo às ocorrências emergenciais.

Produto PPA 2022

PRODUTO 5194 - DEMANDA EMERGENCIAL ATENDIDA PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL

META PPA 2022 - 100% DAS DEMANDAS ATENDIDAS

- Garantir atendimento às demandas emergenciais notificadas pela Defesa Civil à SMAS a cada ano, envolvendo famílias afetadas por ocorrências em residências, de forma a ofertar Proteção Social, conforme demandas identificadas.

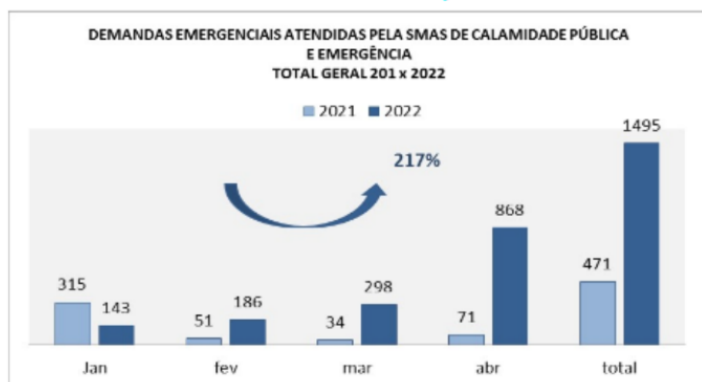
Fonte: Blog do CMAS-Rio – março/2021. Disponível em: [CMAS Rio: junho 2022](#). Acesso em: 3 jan./2024.

CAE - Gerência de Riscos e Resiliência

PRODUTO 5194 - DEMANDA EMERGENCIAL ATENDIDA PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL

REF.: **Série histórica dos quantitativos de atendimentos** a famílias impactadas por situações de Emergência Socioassistencial em domicílios e **apuração mensal da performance das respostas** aos acionamentos emergenciais efetuados via Centro de Operações Rio (COR), no município do Rio de Janeiro.

1. QUANTITATIVO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS (COMPARATIVO 2021/2022 - 1º quadrimestre)



DADOS CUMULATIVOS (Fev/20 a Jun/22)

FAMÍLIAS ATENDIDAS			7.909
DESALOJADAS	DESABRIGADAS	PERMANECE NO DOMÍLIO	
2.398	222	5.289	
MEMBROS FAMILIARES			23.694
GRANCA	ADOLESCENTE	ADULTO	IDOSOS
6.466	2.950	12.454	1.824

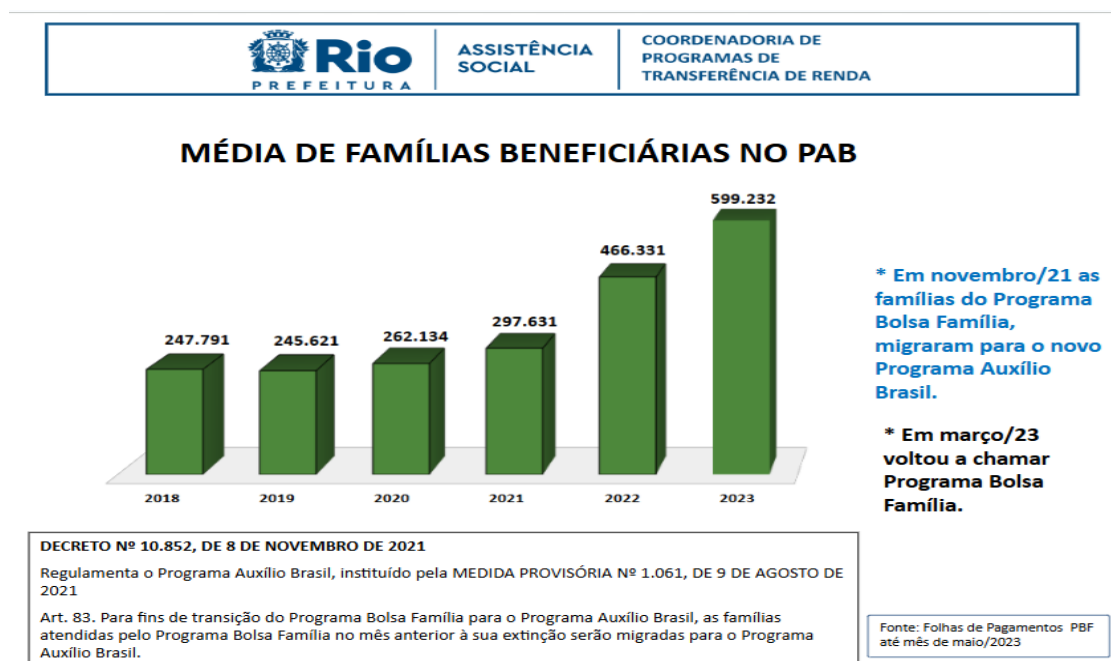
Fonte: Plataforma GRR, 14/06/2022, 11:03h

Fonte: Blog do CMAS-Rio – março/2021. Disponível em: [CMAS Rio: junho 2022](#). Acesso em: 3 jan./2024.

Na 284ª Assembleia Ordinária CMAS Rio, que aconteceu em março/2022, os dados apresentados, pela equipe da Coordenadoria de Programas de Transferência de Renda, referiam-se aos meses de dezembro/2021; janeiro/2022 e fevereiro/2022. Em dezembro/2021 das 17.819 famílias novas cadastradas, destas 16.662 tinham perfil de meio salário-mínimo; em janeiro/2022, 19.429 novas famílias foram cadastradas e 17.914 estavam dentro do perfil de meio salário-mínimo e em fevereiro de 23.830 novas famílias em que destas 22.117 apresentavam o perfil de meio salário-mínimo. A cobertura de famílias cadastradas atingiu os números de 653.737; 664.857 e 700.023, nos meses de dezembro/2021; janeiro/2022 e fevereiro/2022, respectivamente. A cobertura de pessoas alcançou o número de 1.467.047 pessoas em dezembro/2022; 1.485.160 pessoas em janeiro/2022 e 1.539.243 pessoas no mês de fevereiro/2022. Da cobertura de 700.023 famílias, em fevereiro/2022, 568.072 encontravam-se dentro do perfil de meio salário-mínimo.

Segundo apresentação da Coordenadoria de Programas de Transferência de Renda, em 2022 encerrou-se o ano com 466.331 famílias beneficiárias do PBF na Cidade do Rio de Janeiro.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Em paralelo a todas as ações que foram executadas pela SMAS, em 2022 dentre as ações prioritárias, aconteceu a implementação do Programa Prato Feito. Para 2023 a prioridade definida para a SMAS foi a



Fonte: Blog do CMAS-Rio – junho/2023. Disponível em: [CMAS Rio: junho 2023](#). Acesso em: 3 jan./2024.

Numa busca de amarrar tudo que expus até aqui, recorro a um documento produzido pela SMAS em conjunto com o UNICEF – *Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto das emergências; a experiência da SAMAS/Rio de Janeiro no enfrentamento à pandemia da Covid-19* apresenta o processo de incorporação de novas diretrizes do governo federal diante das “emergências socioassistenciais”, as ações aparecem de uma forma mais efetiva no PMAS de 2022-2025. Esse direcionamento corrobora com um trabalho de aprimoramento, previsto dentro da política de assistência social.

O que se observa é que a gestão do governo federal que assume em 2023, continua o trabalho de aprimoramento da política de assistência social, do ponto de parada em 2016, não concretizando uma ruptura com alguns dos instrumentos construídos entre 2019 e 2022. Seguiram no trabalho de aprimoramento tendo como referência o Decreto Nº 10.593, de 24/12/2020, que recebeu alterações, ainda em 2023, através do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. O documento *Emergências no Sistema Único de Assistência Social – SUAS* – foi estruturado de forma

Segurança Alimentar, que culminou com o lançamento em junho/2024 do 1º Plano de Segurança Alimentar e Nutricional – Rio de Janeiro – 2023-2026.

interativa. É possível nele acompanhar o que para o estado do RS vem sendo elaborado, sem que a composição do documento original tenha passado por alteração.

As “emergências socioassistenciais” na pandemia da COVID-19 possuíam uma particularidade, porque implicava no estabelecimento de proteção à vida de todos simultaneamente e foi um evento que representou o empenho de esforços simultâneos em todos os cantos do país no acesso e na execução de benefícios e serviços, simultaneamente. O serviço que nomeava todas as ações era o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. O que se fazia urgente naquela altura foi a necessidade de alinhamento das políticas públicas para atender a população e gerir recursos públicos.²⁰⁰

As “emergências socioassistenciais” segundo expresso no documento que elenquei acima provocaram além do diálogo entre os entes da federação, a necessidade de:

“[...] adaptação dos mecanismos existentes para a consolidação das respostas como a provisão de benefícios sociais, acesso a renda, oferta de serviço e a criação de programas e iniciativas específicas. Há um consenso entre atores institucionais sobre a necessidade de aprimorar atuação do Sistema no enfrentamento às emergências, assim como implementar estratégias de preparação e de pós-emergência.” (PREFEITURA RIO/SMAS/UNICEF, s/d, p.9)

O texto socializa a ideia de que estar-se-á em elaboração a “agenda das emergências no SUAS”. E ainda, ressaltar que as diretrizes nacionais definem “[...] um alinhamento operacional da Assistência Social à lógica de Gestão de Risco de Desastres (GDR) referenciada por marcos internacionais e implementada no país pelo Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC).” (PREFEITURA RIO/SMAS/UNICEF, s/d, p.12) ²⁰¹ e pelo Marco de Sendai - documento referenciado na Terceira Conferência

²⁰⁰ O financiamento das ações que aconteceram dentro do contexto da pandemia da COVID-19 é um tema denso e complexo, que pela dimensão não aparece na tese. O financiamento das políticas públicas necessárias naquele momento compõe um capítulo da história do país em decorrência da constatação de práticas de corrupção envolvendo entes da federação. Na Cidade do Rio de Janeiro o que ocorreu é analisado no Relatório e Projeto de Parecer Prévio das Contas de Governo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – Exercício de 2020 – TCMRJ, 2021, 275p.

²⁰¹ Em 2021 a publicação do Caderno Técnico de Gestão Integrada de Riscos e Desastres com o propósito de treinar e capacitar “gestores públicos, prefeitos (as), representantes de secretarias municipais, agentes de Proteção e Defesa Civil, professores, educadores sociais, lideranças comunitárias, estudantes, pesquisadores, profissionais e todas as pessoas interessadas apoiar a construção de comunidades e cidades resilientes.” (GIRD+10, 2021, p. 8), ficou apresenta o que se pretende alcançar. Mas é um grande desafio pesquisar um tema que segue em construção. A velocidade de formulação da política pública que o momento inquestionavelmente ainda exige, faz postergar tal desafio.

Mundial sobre a Redução do Risco de Desastres (WCDRR) - que aconteceu em Sendai no Japão em março/2015 – e que compõe os ODS – da ONU.

Uma das ações estratégicas da PCRJ foi a implementação da Plataforma de Gestão de Riscos e Resiliência – GRR – “[...] uma ferramenta digital de registro de atendimentos com base na Ficha de Atendimento a Situações de Emergências Socioassistenciais”. (PREFEITURA RIO/SMAS/UNICEF, s/d, p. 30). Esta permite que a partir das informações coletadas a formulação de um “relatório gerencial sobre as ocorrências” a quem a acessar por login e em tempo real.

A data oficial de fim da situação de emergência e calamidade pública da pandemia da COVID-19, aconteceu mediante a assinatura do Decreto Rio Nº 52.704 de 13/06/2023 pela PCRJ.

O fim da situação de emergência e calamidade pública não põe fim ao trabalho de aprimoramento da política, principalmente em decorrência do alinhamento proposto pelo governo federal à Política Nacional de Defesa Civil. Alinhamento que apurei ter iniciado em 2008 no país, o que justifica o investimento técnico, na sua continuidade pela atual gestão do governo federal.

Está-se supostamente vivendo um momento de calma em relação a pandemia da COVID-19, pois a doença não tem revelado surpresas. A continuidade dessa pesquisa possivelmente se direcionaria para um aprofundamento de todas as regulamentações e documentos, após as ocorrências do estado do RS, quando possivelmente o acúmulo de dados empíricos venha a conduzir melhor o pensamento diante do concreto do real. Há muitas questões sem respostas ainda, que penso se referirem aos fundamentos das decisões de gestão nos últimos anos, na “articulação intersetorial” entre a política de assistência social e a defesa civil, principalmente diante do que incidiria sobre o SUAS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A modernidade tendeu a construir uma coordenação mundial para moldar um processo de acumulação através da exploração de povos e da acumulação mediante a extensão de lucros, em detrimento da pobreza, das desigualdades sociais e da destruição da natureza que expressa a “questão ambiental”. O neoliberalismo significa o adensamento dessa coordenação no enfrentamento da crise econômica dos anos de 1970 e do poder dos sindicatos. Fortalecer o Estado impondo regras que o fazem privilegiar os interesses do capital, em paralelo, significou limites aos gastos sociais. Minar os sindicatos rompendo suas bases com o desemprego e o exército industrial de reserva, abriu espaço para que a luta dos trabalhadores ficasse enfraquecida. O capital nunca esteve tão fortalecido, embora tenha vivido a crise de 2008; uma crise mais devastadora que a de 1929.

Na cidade do Rio de Janeiro, as desigualdade sociais e a pobreza embora inerentes ao capitalismo em dimensão global, expressam a “questão social” no município. Uma cidade que viveu o *status* de capital da colônia Portuguesa no século XVIII, esta condição a levou a agregar muitos dos elementos da formação social, política e econômica atravessadas pelo colonialismo, escravismo, patriarcado, patrimonialismo e imperialismo que receberam destaque ao longo da tese.

Muitos dos dados levantados para apresentar a “diversidade humana” no país reverberam no município definindo as condições de vida da população segundo o recorte de gênero, raça/etnia e geracional. Num contraponto, até o final do período da pandemia da COVID-19, não se teve a apresentação de dados no CMAS-Rio que representasse o universo de atendimentos por distinção de raça/etnia, assim como, a de localização de povos indígenas e quilombolas. Nas apresentações no Conselho iniciadas em 2024 no pela Coordenadoria de Programas de Transferência de Renda e Gerência de Riscos e Resiliência já constavam tais dados. Cabe o destaque para a incorporação do tema transversal “Diversidade étnico-racial: racismo estrutural e institucional, no SCFV, em 2020. E a ressalva de que somente no Censo Demográfico de 2022 – IBGE - os dados referentes as condições de vida desses povos foram incorporados, tendo saído a sua compilação em julho de 2024.

A ausência de trabalho e renda durante a pandemia da COVID-19 levou mais indivíduos e famílias a buscar a política de assistência social. O total de atendimentos realizados nas unidades socioassistenciais entre janeiro e junho de 2020 foram de 340.170. A preocupação de acesso e distribuição de EPIs esteve dentre as discussões de condições de trabalho que dada a sua dimensão não foi incorporada na tese. Destaco a importância de pesquisadores adentrarem na investigação do tema.

O trabalho é um tema muito presente no cotidiano da classe trabalhadora pelas muitas questões que reuni na tese. O município apresentava uma taxa de ocupação em 2021 de 35,36%, que chamava atenção de gestores municipais. A necessidade de isolamento social durante a pandemia da COVID-19, adensou a situação de desemprego e informalidade do trabalho. Assim, entre abril e maio de 2020, 1.664.028 de pessoas receberam o Auxílio Emergencial no município, totalizando um valor de R\$ 1.260.163.200,00. O município em janeiro/2021 tinha 2,1 milhões de pessoas elegíveis a receber o AE o que significava aproximadamente um terço da população residente, considerando o dado de estimativa do IBGE para o total da população naquele período.

O revés da pandemia da COVID-19 recaiu sobre a classe trabalhadora. A política de assistência social em meio ao descaso vivido em 2019 e à desconstrução iniciada em 2016, precisou atender a população na Cidade do Rio de Janeiro, enfrentando a preocupação de contribuir no processo de barrar a contaminação, junto com os cuidados necessários de distanciamento social, devidamente regulamentado no âmbito local, com orientações advindas do CMAS-Rio e de outros instrumentos legislativos emanados de agentes públicos do município. A política de assistência social precisou compor com os demais atores municipais a responsabilidade de propagação de informações verídicas acerca da doença. Além de atender a população respeitando as diretrizes do governo federal e adequando-as à realidade do município, criou estratégias para dar continuidade à metodologia de atendimento inerente aos serviços socioassistenciais. Esse esforço foi importante para a continuidade de relações com as unidades socioassistenciais e para a aproximação do cotidiano das famílias, em suas construções de proteção, enfrentamento da doença e sobrevivência diante do adoecimento.

O Projeto CariocaCAD e o Projeto Resenhas contra a COVID-19, enquanto atividades itinerantes que destacavam a importância da territorialidade, possibilitaram a operacionalização da perspectiva de universalidade das políticas sociais na garantia do

acesso a direitos e à informação, além de propiciar às equipes a possibilidade de aproximação e reconhecimento das condições de vida através do diálogo em *lócus* naquele momento. O período “pandêmico” também desnudou as verdadeiras condições de vida da população e as diferenças regionais, colocando em xeque a capacidade de governar dos entes federativos em um momento tão adverso.

A PSB durante a pandemia da COVID-19 havia assumido a responsabilidade, prevista no Plano de Contingência elaborado em junho de 2020, de tornar exequível o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, o que não redundou em que a Proteção Especial de Média e a Alta Complexidade não desenvolvesse ações de proteção social durante o período “pandêmico”. O PPA 2018-2021 já havia definido que as ações da assistência social aconteceriam na Área de Resultados *Saúde Preventiva E Emergência Social*. Isso me parece um equívoco teórico fazendo uma leitura pelo Serviço Social, enquanto profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho e pelo projeto ético-político da profissão, que construiu um arcabouço bibliográfico crítico acerca da política de assistência social, parte dele incluída na tese. E me remete a reconhecer ainda a presença do conservadorismo nessa vinculação de ações da política de assistência social que aparece no desenho daquele plano. O que não significa uma afirmação de minha parte de que seja um caminho escolhido por profissionais do Serviço Social enquanto trabalhadores do SUAS, porque a profissão também vivencia as contradições institucionais.

Não tenho propriamente uma crítica para o desenvolvimento das ações do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências previsto na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais acontecer pela Proteção Social Especial de Alta Complexidade, ser direcionado à PSB. Tenho uma preocupação importante quanto às estratégias formuladas pelos gestores que vem sobrepondo ações que sugerem, a qualquer momento, fazer desaparecer na gestão e na execução a preponderância da política de assistência social inerente ao SUAS. A precarização dos contratos dos trabalhadores no Programa Territórios Sociais e na SMAS são uma realidade, que se sabe comprometer a continuidade do trabalho planejado e realizado na medida em que profissionais podem ser dispensadas ou sair a qualquer momento.

A justificativa para a PSB assumir a responsabilidade de acolher o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências no atendimento das

famílias, nas quais não existia um rompimento de vínculos familiares e comunitários, estaria na possibilidade de realizar um maior número de atendimentos através das suas unidades socioassistenciais, que no município expressam uma quantidade relevante, 47, embora não seja ainda o quantitativo ideal.

O PPA 2022-2025 a ação Proteção Social nas Emergências Socioassistenciais compõe o programa Resiliência e Gestão de Risco, numa ação articulada com o órgão de Defesa Civil, que através da SMAS tem a responsabilidade de tornar exequível as ações preconizadas no SUAS para atendimento à população, através da Gerência de Riscos e Resiliência.

Então, isso representava a introdução das diretrizes elaboradas pelo governo federal na PCRJ em 2020 que trazem a “articulação intersetorial”, da política de assistência social com a defesa civil nas ações em situações de emergências e calamidades públicas. O desenho da política de assistência social as incorporou na alteração da estrutura em 2022, criando a Gerência de Gestão de Riscos e Resiliência. Registro aqui a minha preocupação com a relação que se vem estabelecendo entre assistência social e defesa civil que claramente possuem objetos distintos. Tomando como referência a defesa do SUAS, governos de esquerda e liberais terão a mesma compreensão da política de assistência social? Ao longo da tese apresentei argumentos que respondem a esta pergunta.

Um trabalho de estruturação que permanece em construção, enquanto a sua execução acontece ativa em decorrência de eventos de magnitude importantes, como o alagamento de quase todo o estado do Rio Grande do Sul, em 2024, depois de chuvas torrenciais e transbordamento de rios e lagos, além da capital Porto Alegre, impedindo o trânsito tanto rodoviário quanto aéreo, destruindo pontes, portos e aeroportos, colocam desafios às equipes de gestão e profissionais que participam da efetivação dos atendimentos. A mobilização para tais atendimentos envolveu, a participação de profissionais da SMAS da PCRJ e dos mais variados cantos do país. Certamente a equipe da Gerência de Riscos e Resiliência trouxeram na bagagem uma experiência ímpar que se somará ao trabalho de aprimoramento da política no município.

Aqui se abre possibilidades de pesquisa a partir da “questão climática”. No município e no país os eventos de natureza climática têm recebido especial atenção no

processo de planejamento incorporando definições que expressam acordos internacionais de atenção a um problema que corresponde à vida no planeta.

A estruturação da Coordenadoria de Riscos e Resiliência vinculada à Coordenadoria de Ações Especiais e a PSB, demarca respectivamente, a incorporação das diretrizes nacionais. Junto, isso altera a metodologia e traz novos instrumentos ao trabalho dos atendimentos, como a Plataforma de Gestão de Riscos e Resiliência. Torna-se importante pesquisadores acompanharem esse processo de construção que acontece na política de assistência social pelo impacto no exercício e na formação profissional do assistente social.

Os problemas de gestão dos recursos que aconteceram tanto na gestão federal quanto na gestão municipal, entre 2020 e 2022, período elencado para a minha pesquisa, tomaram uma dimensão que abre grande possibilidade de pesquisas diante do tema do financiamento. A dimensão do financiamento durante à pandemia da COVID-19 me impossibilitou de o explorar, embora não estivesse previsto no meu projeto de pesquisa.

A participação do Serviço Social no trabalho de aprimoramento da política de assistência social, ininterrupto para uma metrópole, garante-se com uma equipe composta por mais de 700 (setecentos) assistentes sociais, diante de iniciativas individuais assumidas com a qualificação profissional e com a Política de Educação Permanente do município. A necessidade de concurso público está na pauta das discussões encaminhadas pela gestão, pelo CMAS-Rio e pelo conjunto CFESS/CRESS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Livros e textos:

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa; CABRAL, Maria do Socorro Reis. 40 anos do “Congresso da Virada. In: SILVA, Maria Liduína de Oliveira (org.). **Congresso da Virada e o Serviço Social hoje**; ”; reação conservadora, novas tensões e resistências. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2019, p. 35-55.

ABREU, Haroldo. **Para além dos direitos**; cidadania e hegemonia do mundo moderno. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008, 381p.

ALCHORNE, Sindely Chahim de Avellar. **Das políticas nacionais aos planos municipais**: avanço da política pública de assistência social em metrópoles – estudo das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Tese de Doutorado. PUC/SP, 2012, 232p.

ALMEIDA, Magali da Silva. Desumanização da população negra: genocídio como princípio tácito do capitalismo. Rio de Janeiro: **Revista Em Pauta**/Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2º/2014 - n. 34, v. 12, p. 131-154.

ALMEIDA, Rosângela Oliveira Gonzaga de. Proteção social no SUAS e o não-financiamento da assistência social na pandemia. In: PINHEIRO, Luci Faria (org.). **Resistência, participação popular e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Autorale, 2024, p. 19-38.

ANTUNES, Ricardo. **Capitalismo pandêmico**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2022, 151p. _____ . **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 8ª ed. São Paulo: Cortez Editora/ Editora da UNICAMP, 2002.

_____. Trabalho (des) valor no capitalismo de plataforma; três teses sobre a nova era de desantropomorfização do trabalho. In: ANTUNES, Ricardo. (org.). **Icebergs à deriva**; o trabalho nas plataformas digitais. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2023, 13-39p.

ARAÚJO, Nailsa Maria Souza ; SILVA, Maria Das Graças e. O metabolismo social e sua ruptura no capitalismo: aspectos históricos e sua configuração na etapa da financeirização da natureza. **GERMINAL: Marxismo e Educação em Debate** , v. 13, p. 151-173, 2021.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, 153p.

_____. O pêndulo da democracia no Brasil; uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo: v. 37, n. 2, p. 273-289, mai./ago. 2018.

_____. **Política e antipolítica**; a crise do governo Bolsonaro. 1ª ed. São Paulo: Editora Todavia, 2020, 61p.

_____. Política e antipolítica nos dois anos de governo Bolsonaro. In: AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie (orgs.) **Governo Bolsonaro**; retrocesso democrático e degradação política. 1ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2021, p. 13-20.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social**; intencionalidade e instrumentação. 3ª ed. São Paulo: Veras Editora, 2015, 155p.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contrarreforma**; desestruturação do Estado e perda de direitos. 1ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2003, 304p.

_____. **Política social no capitalismo tardio**. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007, 199 p.

_____. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine Rossetti; LIMA, Rita de Lourdes de. **Crise do capital e fundo público**; implicações para o trabalho, os direitos e a política social. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2019, p. 43-65.

_____. **Fundo público**; valor e política social. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021, 286p.

BHATTACHARYA, Tithi. Mapeando a teoria da reprodução social. In: BHATTACHARYA, Tithi. (org.). **Teoria da reprodução social**; remapear a classe recentralizar a opressão. 1ª ed. São Paulo: Elefante, 2023, p. 17-42.

BOSCHETTI, Ivanete. Condição (não) salarial, seguridade social e exclusão. **Ser Social**, n. 3, p. 83–118, jul./dez. 1998. Disponível em <https://periodicos.unb.br>. Acesso em : Acesso em 23 abr./2024.

_____. Seletividade e residualidade na política de assistência social. In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de; SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de; DEMO, Pedro. **Novos paradigmas da política social**. 1ª ed. Brasília: UnB; Programa de Pós-graduação em Política Social; Departamento de Serviço Social, 2002, p. 383-409.

_____. O futuro das políticas sociais no governo Lula. **Revista Katálisis**. Florianópolis v. 10 n. 1, p. 13-14 jan./jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/>. Acesso em: 26 abr./2024.

_____. Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais. **Ser Social**. v. 15. n. 33, p. 355-367, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br>. Acesso em 23 abr./2024.

_____. Tensões e possibilidades da política de assistência social em contexto de crise do capital. **Argumentum**. v. 8, n.2, p. 16-29, maio/ago. 2016. Disponível em: periodicos.ufes.br . Acesso em: 23 abr./2024.

_____. **Assistência social e trabalho no capitalismo**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2016, 192p.

_____. Crítica marxista do Estado Social e dos direitos no capitalismo contemporâneo. BOSCHETTI, Ivanete; BHERING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes (org.). **Marxismo, política social e direitos**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2018, p.73-88.

_____. O Serviço Social na história; 40 anos de lutas e desafios. **Revista Libertas**, v. 20, n.1, p. 21-37, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufff.br>. Acesso em: 23 abr./2024.

_____. Política social e Serviço Social. In: SALVADOR, Evilásio da Silva; Sandra Oliveira; YANNOULAS, Silvia Cristina; GOMES JUNIOR, Newton Narciso. (orgs.). **Estado, política social e direitos**. Embu das Artes/SP: Alexa Cultural, 2021a, p.33-47. Disponível em: <http://www.realp.unb.br/> . Acesso em: 23 abr./2024.

_____. Lutar contra o desfinanciamento da Assistência Social é condição para garantir seus direitos In: CFESS. Assistentes sociais no esquentar da Conferência. Reflexões para a 12ª Conferência Nacional de Assistência Social (2021). Brasília/DF, 2021b, p. 21-36. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/>. Acesso em: 23 abr./2024.

_____. Assistência social na pandemia da covid-19; proteção para quem? **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, n. 140, p.66-83, jan./jun.2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc> . Acesso em: 20 jul./2020.

CARNEIRO, Sueli. **Racismo, sexismo e desigualdade social**. 1ª ed. São Paulo: Selo Negro Edições, 2011, 190p.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**; o longo caminho. 24ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, 254p.

CASTRO, César Nunes de; CEREZINI, Monise Terra. As secas, o programa de integração do rio São Francisco e as características climáticas, sociais, econômicas e demográficas de sua área de influência. In: CASTRO, César Nunes de; CEREZINI, Monise Terra. **Transposição do São Francisco**: território, potenciais impactos e políticas públicas complementares. Brasília, DF: IPEA, 2023, p.17-39. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/> . Acesso em: 14 jan./2024.

CISNE, Mirla; SANTOS, Silvana Mara Moraes dos. **Feminismo, diversidade sexual e Serviço Social**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2018, 206.

COSTA, Sueli Gomes. Movimentos feministas, feminismos. **Revista Estudos Feministas**: Florianópolis, v.12, p.23-36, 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br>. Acesso em: 3 mar./2021.

COUTINHO, Carlos N. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 2. ed. São Paulo. Cortez Editora, 1996, 160 p.

_____. Pluralismo: dimensões teóricas e políticas. **Cadernos ABESS**, São Paulo, n. 4, p. 5-17, jul. 1995.

_____. **Contra a corrente**: ensaios sobre democracia e socialismo. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000. p. 176.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira Silva e RAICHELIS, Raquel (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**; uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez Editora, 2010, 301p.

DUTRA, Adriana Soares. **Gestão de desastres e Serviço Social**; o trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil. 2ª ed. Curitiba: Appris Editora, 2021, 246p.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil; 1964/92. **Revista Economia e Sociedade**. Campinas: v. 6, n.1, jun.1997, p.183-238. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>. Acesso em: 11 abr. 2022.

_____. Austeridade e Seguridade; a destruição do marco civilizatório brasileiro. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia para poucos**; impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. Autonomia Literária, 2018, p. 57-82.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2021, 401p.

FERNANDES, F. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5ª ed. São Paulo: Global Editora, 2008, 253p.

_____. **A revolução burguesa no Brasil**; ensaio de interpretação sociológica. 6ª ed. Curitiba: Kotter Editorial; São Paulo: Contracorrente, 2020, 430p.

_____. Heteronomia racial na sociedade de classes. In: FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. 6ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021, p. 267-374.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**; reflexões sobre a crise contemporânea. 2ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, 101p.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**; esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 5ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1986, 383p.

_____. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**; ensaios críticos. 7ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2004, 216p.

_____. **O Serviço Social na contemporaneidade**; trabalho e formação profissional. 5ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001, 326p.

_____. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social; direitos e competências profissionais**. Brasília, 2009, p.341-375.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**; capital financeiro, trabalho e questão social. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007, 495p.

_____. O Serviço Social brasileiro em tempos de mundialização do capital. In: YASBE, Maria Carmelita ; IAMAMOTO, Marilda Villela (orgs.). **Serviço Social na história**; América Latina, África e Europa. 1ª ed. São Paulo, 2019, 34-61.

IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento econômico no Brasil**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, 316p.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**; uma introdução aos conceitos e técnicas. 1ª ed. Campinas: Editora Alínea, 2016, 164p.

LUKÁCS, György. **Para uma ontologia do ser social I**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2012, 431p.

_____. **Para uma ontologia do ser social II**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2013, 845p.

MACEDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues de. **Transferência de renda**; nova face da proteção social? 1ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004, 225p.

MARSHALL, Thomas Humphrey; BOTTOMORE, Tom. **Cidadania e classe social**. 1ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2021, 197p.

MARX, K. **O capital**; crítica da economia política. 12ª ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989, 933p.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2004, 175p.

_____. **Sobre a questão judaica**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, 139p.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2008, 285p.

_____. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2011, 174p.

MAZZEO, Antonio Carlos. Fundamentos históricos da autocracia burguesa no Brasil. In: MAZZEO, Antonio Carlos; PERICAS, Luiz Bernardo (org.). **Independência do Brasil**; a história que não terminou. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2022, p. 29-49.

MENEZES, Maria Thereza Cândido Gomes de. **Em busca da teoria**: políticas de assistência pública. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora; Rio de Janeiro/UERJ, 1993, 142p.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade social brasileira; desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, Ana Elizabete; BRAVO, Maria Inês de Souza; UCHÔA, Roberta; NOGUEIRA, Vera; MARSIGLIA, Regina; GOMES, Luciano; TEIXEIRA, Marlene (orgs.). **Serviço Social e saúde**; formação e trabalho profissional. 4ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009, p. 40-48.

_____. Questão social e Serviço Social; um debate necessário. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social**; ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010 a, p. 21-57

_____. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social**; ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010 b, p. 133-146.

_____. Redução da pobreza e aumento da desigualdade; um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. 1ª ed. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010c, p.13-34.

_____. **Cultura da crise e seguridade social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2015, 277p.

_____. Espaços ocupacionais e dimensões políticas da prática do assistente social. São Paulo. Cortez Editora: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 120, p. 694-705, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br> . Acesso em: 28 dez./2023.

_____. A regressão civilizatória e as expropriações de direitos e das políticas sociais. **Argumentum**, Vitória, v. 9, n. 3, p. 30-36, set./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br> . Acesso em: 21 dez. /2023.

_____. El contexto de la pandemia de Coronavirus y sus implicancias para el Servicio Social brasileño. **Propuestas Críticas en Trabajo Social** - Critical Proposals in Social Work, v.2, n.3, 2022, p. 11-30. Disponível em: DOI: 10.5354/2735-6620.2022.64727. Acesso em: 3 jan./2024.

NEGRI, Marcelo; CAMARGO, José Márcio; REIS, Maurício Cortez. **Mercado de trabalho nos anos 90**; fatos estilizados e interpretações. Brasília/DF: IPEA, 2000. Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em 28 jun.2022.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**; uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1994, 334p.

_____. Introdução ao método na teoria social. In: CFESS/ABEPSS. Serviço Social; direitos e competências profissionais. Brasília, 2009, 667-700.

_____. Prefácio. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social**; ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010, p.9-13.

_____. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014, 342p.

PANÇARDES, Camila Faria; PINHEIRO, Luci Faria; O movimento nacional de fé e política; relações com o PT nos processos de resistência ao neoliberalismo na América Latina. In: SENNA, Mônica de Castro; FREIAS, Rita de Cássia Santos; MORAES, Carlos Antonio de Souza (orgs.). **Política social no Brasil**; sujeitos, trajetórias e institucionalidades. 1ª ed. Curitiba: CVR, 2020, p. 159-175.

PAIVA, Luis Henrique; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; BARTHOLO, Letícia; SOARES, Sergei. Evitando a pandemia da pobreza; possibilidades para o programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro 54(4):1097-1110, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 13 set./ 2022.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social entre deus e o diabo: determinações e funcionalidades no sistema capitalista. In: SENNA, Mônica de Castro Maia; FREITAS, Rita de Cássia Santos; MORAES, Carlos Antonio de Souza (orgs.). **Política social no Brasil**; sujeitos, trajetórias e institucionalidade. 1ª ed. Curitiba: Editora CRV, 2020a, p.33-50.

_____. Reestruturação perversa dos fundamentos éticos da política social; do *ethos* solidário à moral egoísta. In: PEREIRA, Potyara A. P. (org.). **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**; transformações da política social. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2020b, 87-118.

_____. **Necessidades humanas**; subsídio à crítica dos mínimos sociais. 5ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008a, 215p.

_____. **Política social**; temas & questões. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009, 214p.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**; crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez Editora, 2016, 365 p.

PINHEIRO, Luci Faria. **Serviço Social, religião e movimentos sociais no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2010, 156p.

_____. Convergências entre política, religião e economia na ideologia da extrema-direita no Brasil. In: BÉLIVEAU, Verónica Giménez (et al). Religión y descolonialidad en América Latina; neoliberalismo, democracia y religión. **Boletín del Grupo de Trabajo Religión, neoliberalismo y pos/descolonialidad en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, n. 2, mai./2021, p. 14-29. Disponível em: https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/06/V2_Religiones-y-decolonialidad_N2.pdf. Acesso em: 16 nov./2021.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Mediação e Serviço Social**; um estudo preliminar sobre a categoria teórica e sua apropriação pelo Serviço Social. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 198p.

PRADO Jr., Caio. **História econômica do Brasil**. 35ª ed. São Paulo, Editora Brasiliense, 1987, 364p.

RUIZ, Jeferson Lee de Souza. **Direitos humanos e concepções contemporâneas**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014, 312p.

RUIZ, Jeferson Lee de Souza. Direitos humanos: argumentos para o debate no Serviço Social. In: FORTI, Valéria; BRITES, Cristina Maria. (org.). **Direitos humanos e Serviço Social**; polêmicas, debates e embates. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2011, p.71-91.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão social”**; particularidades no Brasil. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012, 271p. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v.6)

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**; a política social na ordem brasileira. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979, 89 p.

SCHWARZSTEIN, Sandra Monica da Silva; VELOSO Milene Maria Xavier; MORETHE, Anita Rheno. Violência doméstica e interseccionalidades em meio a pandemia do COVID-19. In: LOBO, Carla Marina Neto das Neves; MENEZES, Débora Holanda Leite; SCHWARZSTEIN, Sandra Monica da Silva (orgs.). **Políticas sociais**; desafios da agenda contemporânea. 1ª ed. Rio de Janeiro: Autografia, 2021, p.138-163.

SENNA, Monica de Castro Maia; LOBATO, Lenaura Vasconcelos Costa. O benefício de prestação continuada (BPC) em contexto de austeridade; direitos sob ameaça. In: LOBO, Carla Marina Neto das Neves; MENEZES, Débora Holanda Leite; SCHWARZSTEIN, Sanda Monica da S. (orgs.). **Políticas sociais**; desafios da agenda contemporânea. 1ªed. Rio de Janeiro: Autobiografia, 2021, p.19-39.

SERRA, Rose Mary Sousa. **Crise de materialidade no Serviço Social**; repercussões no mercado profissional. 3ª ed. Cortez Editora, 2010, 200 p.

SILVA, Marta Borba. A proteção social no contexto brasileiro: Dos anos de 1930 ao Sistema Único de Assistência Social. In: SILVA, Marta Borba. **Assistência social e seus usuários**; entre a rebeldia e o conformismo. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2014, p. 83-121.

SILVA, Maria das Graças e. **Questão ambiental e desenvolvimento sustentável**; um desafio ético-político ao Serviço Social. 1ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010, 256p.

SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e Serviço Social**; diferentes concepções e compromissos políticos. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2013, 319 p.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **Uma história de desigualdade**; a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013. 1ª ed. São Paulo: Hucitec Editora/ANPOCS, 2018, 421 p.

SOUZA, Alex Sandro Rolland e AMORIM, Melania Maria Ramos. Mortalidade materna pela COVID-19 no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**: Recife, n.21 (Supl. 1), p. S257-S251, fev./2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbsmi/a/R7MkrnCgdmYmpBcL7x77QZd/?lang=pt>. Acesso em: 26 mai./2021.

SPOSATI, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1989, p. 7-30.

_____. **A menina LOAS**; um processo de construção da assistência social. 2ªed. São Paulo: Cortez Editora, 2005a, 84p.

_____. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-2004). **Revista de Administração Pública**, n. 39, v.3, mai./jun. 2005b, p. 505-571. Disponível em: <https://www.pucsp.br> . Acesso em: 3 jan./ 2024.

_____. O primeiro ano do sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, n. 87, set./2006, p.96-122.

_____. Eca na interface com a LOAS. In: FÁVERO, Eunice Teresinha; PINI, Francisca Rodrigues Oliveira; SILVA, Maria Liduína de Oliveira. (org.). **ECA e a proteção integral de crianças e adolescentes**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2020, 61-76.

_____. COVID-19 Revela a Desigualdade de Condições da Vida dos Brasileiros. **Revista NAU Social**. Fórum Democracia, Políticas Públicas & COVID-19, v.11, n.20, p. 101-103 mai./out. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/>. Acesso em: 3 jan./2024.

_____. Suas e trabalho profissional: frágeis gritos e muitos sussurros. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-13, jan.-dez. 2021a. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br>. Acesso em: 3 jan./2024.

_____. SUAS e trabalho profissional; a/o trabalhadora/or assistente social. In: TAPAJÓS, Luziele; KRÜGER, Tania Regina; JESUS, Edivane de; NEGRI, Fabiana Luiza. **Pandemia, políticas públicas e sociedade**. 1ª ed. Florianópolis: Emais Editora, 2021b, p. 249-258. Disponível em: <https://cress-sc.org.br> . Acesso em: 3 jan./ 2024.

_____. Visibilidade dos invisíveis na proteção social pública; efeitos da COVID- 19. In: CONSERVA, Marinalva; PICORNELL-LUCAS, Antonia (orgs.). **Teoria social e proteção social no século XXI**. - João Pessoa : Editora UFPB, 2022, p. 342- 359. Disponível em: <http://www.editora.ufpb.br/sistema/press/> Acesso em: 3 jan./2024.

_____. BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCAO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**; uma questão em análise. 1ª ed. São Paulo, Cortez Editora, 1987,112p.

TAVARES, Maria Augusta. **Informalidade e precarização do trabalho**; a nova trama da produção capitalista. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021, 288p.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Breve história do feminismo no Brasil**. 1.ed. São Paulo: Brasiliense, 2003, 167p. (Coleção Tudo é História, n. 159).

WALLERSTEIN, I. **O universalismo europeu**; a retórica do poder. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2007. 137p.

Documentos e legislações:

BRASIL. Decreto Nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF [2007]: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm . Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 41. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf. Acesso em: 26 mai.2021.

BRASIL. IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise Vinte Anos da Constituição Federal, 2009 https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol001_completo.pdf. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação - Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011/2011_11/lei12527.htm. Acesso em 4 abr./2021.

BRASIL. Lei Nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Brasília, DF [2020]: Presidência da República. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958> . Acesso em: 14 jul.2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social. Atuação da política de assistência social no contexto da pandemia do novo coronavírus, 2021 (Relatórios de Monitoramento De Olho na Cidadania). Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/DE_OLHO_NA_CIDADANIA_v6_12.05.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia: algumas limitações práticas do auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Nota Técnica Nº 67 – DISOC – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais, abr./2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9999/1/NT_67_Disoc_Protecao%20Social%20aos%20Mais%20Vulneraveis%20em%20Contexto%20de%20Pandemia.pdf. Acesso em: 2 fev. 2021.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CapacitaSUAS. Caderno 2. Proteção de assistência social; segurança de acesso a benefícios e serviços

de qualidade. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1.ed. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome. Comissão Intergestores Tripartite. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Reimpresso – 2012.

BRASIL. Norma Operacional Básica – NOB – SUAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/2005. Brasília, DF [2005]: Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Portaria nº 58, de 15 de abril de 2020. Aprova a Nota Técnica nº 20/2020, que traz orientações gerais acerca da regulamentação, gestão e oferta de benefícios eventuais no contexto de enfrentamento aos impactos da pandemia da COVID-19, causada pelo novo coronavírus, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, DF [2020]: Ministério da Cidadania. Presidência da República. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-58-de-15-de-abril-de-2020-252722843> . Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009. Institui a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Conselho Nacional de Assistência Social, Brasília, DF [2009]: Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Departamento de Monitoramento. Perfil dos Beneficiários do Auxílio emergencial pela COVID-19; quem são e onde estão? Coleção de Olho na Cidadania, n. 3,

2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/de-olho-na-cidadania>. Acesso em: 12 ago.2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Coletânea da Legislação Básica do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família. Brasília, 2015. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante>. Acesso em: 12 set./2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Departamento de Gestão do SUAS. Censo SUAS 2019; resultados nacionais. Gestão Municipal. Secretarias Municipais de Assistência Social. Coordenadoria-Geral de Planejamento e Vigilância Socioassistencial, 2020. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 18 ago./2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Coordenação-Geral de Planejamento. Vigilância Socioassistencial e Gestão da Informação do SUAS. Censo SUAS 2022 – Resultados Nacionais, Gestão Municipal. Brasília, 2023. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php> . Acesso: 14 nov./2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social Coordenação-Geral de Regulação da Gestão do SUAS. Orientação aos municípios sobre regulamentação da Política Municipal de Assistência Social, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social . Acesso em: 7 jun./2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Emergências no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. O que fazer? Brasília, 2023, 38p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil Departamento de Articulação e Gestão. GIRD+10. Caderno Técnico de Gestão Integrada de Riscos e Desastres, 2021, 154p.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Diretrizes para a Atuação da Política de Assistência Social em Contextos de Emergência Socioassistencial. Brasília, 2021, 174p.

PREFEITURA RIO/SMAS/UNICEF. *Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no contexto das emergências; a experiência da SAMAS/Rio de Janeiro no enfrentamento à pandemia da Covid-19*. s/d, 72p.

ANEXO I:

Linha do tempo da legislação que regulamenta Política Nacional de Assistência Social:

LEGISLAÇÃO	PROPÓSITO
PROCESSO DE COMPOSIÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
<u>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988</u>	Institui um Estado Democrático que assegure o exercício dos direitos sociais, e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, harmonizando as contendas.
Lei 8.742 – de 7/12/1993 - Lei Orgânica de Assistência Social e suas alterações https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm	Defini a organização da assistência social no país.
Lei Nº 10.458, de 14/05/2002 https://www.planalto.gov.br/05/2002	Institui o programa Bolsa Renda para atendimento a agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência.
Resolução Nº 145/ CNAS, de 15/10/2004 https://www.blogcnas.com/resolucoes-cnas-2005-2003	Aprova o texto final do grupo de trabalho - GT/PNAS definido pela Resolução Nº 78, de 22 de junho de 2004 – da Política Nacional de Assistência Social.
Resolução Nº 130/CNAS, de 15/07/2005 https://www.blogcnas.com/resolucoes-cnas-2005-2003	Aprova a Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS.
Decreto Nº 3.877, de 24/07/2001 – da Presidência da República (revogado) Substituído pelo Decreto Nº 6.135, de 26/06/ 2007 – da Presidência (revogado) Substituído pelo Decreto Nº 11.016, de 29 /03/2022 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/Decreto/D11016.htm#art15	Instituí o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal

Lei Nº 10.954, da Presidência da República, de 29/09/2004 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.954.htm	Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, dá nova redação ao § 2º do art. 26 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, ao art. 2º-A da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.
Decreto nº 6.307, da Presidência da República, de 14/12/2007 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm	Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993
Resolução Nº 109/ CNAS, de 11 de novembro de 2009 https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf	Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.
Lei nº <u>12.608</u>, da Presidência da República, de 10/04/2012 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm	Instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC
Resolução Nº 33/CNAS, de 12/12/2012 https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/CNAS%202012%20-%2020033%20-%202012.12.2012.pdf	Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS.
Portaria Nº 90/MDS, de 3 de setembro de 2013 http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-90-de-3-de-setembro-de-2013/	Define parâmetros e procedimentos relativos ao cofinanciamento federal para oferta do Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e Emergências.
DEFLAGRAÇÃO DA SITUAÇÃO DE CALAMIDADE PÚBLICA	
Decreto Legislativo Nº 6, de 20/03/2022 <u>DLG6-2020 (planalto.gov.br)</u>	Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.
Decreto nº 10.212, da Presidência da República, de 30/01/2020	Promulgado o texto revisado o Regulamento Sanitário Internacional

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.212%2C%20DE%2030,23%20de%20maio%20de%202005.	acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, de 23/05/2005
Portaria nº 188/MS, de 3.2.2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388	Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).
Lei nº 14.021, da Presidência da República, de 7/07/2020 L14021 (planalto.gov.br)	Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública.
ADEQUAÇÃO DA GESTÃO DO SUAS PARA LIDAR COM A PANDEMIA DA COVID-19	
Portaria nº 337/MC, de 24/03/2020 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria%20n%C2%BA%20337-20-mcidania.htm	Relaciona as medidas de enfrentamento do coronavírus – COVID-19, no SUAS.
Portaria nº 54/MC, de 1/04/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-54-de-1-de-abril-de-2020-250849730	Aprova a Nota Técnica Nº 7/2020.
Portaria Nº 58/MC, de 15/04/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-58-de-15-de-abril-de-2020-252722843	Aprova a Nota Técnica Nº 20, de 15/04/2020.
RECURSOS ADICIONAIS PARA O SUAS	
Portaria Conjunta SNAS/SGFT nº 1, de 2/04/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-1-de-2-de-abril-de-2020-251067584	Dispõe acerca da utilização de recursos do Cofinanciamento Federal no atendimento às demandas emergenciais de enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social.
Medidas Provisória Nº 941, de 2/04/2020 (demandou a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 26/2020, de 06 de abril de 2020) – <i>documento não analisada por mim.</i>	

Medida Provisória Nº 953, de 15/04/2020 – (prazo de vigência encerrado no dia 13 de agosto de 2020); Medida Provisória Nº 956, 24/04/2020 – (demandou a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 41/2020. Em 28 de abril de 2020) - <i>documento não analisada por mim</i> Medida Provisória Nº 957, de 24/04/2020 – (Perda de eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso).	
Portaria nº 369/MC, de 29/04/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-369-de-29-de-abril-de-2020-254678622	Dispõe acerca do atendimento do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, disposto pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.
Portaria SNAS nº 63, de 30/04/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-63-de-30-de-abril-de-2020-254924958	Dispõe acerca da operacionalização da adesão ao repasse financeiro emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do novo coronavírus, COVID-19.
Portaria SNAS nº 378, de 7/05/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-378-de-7-de-maio-de-2020-255870366	Dispõe sobre repasse de recurso extraordinário do financiamento federal do Sistema Único de Assistência Social para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do coronavírus, COVID-19.
Portaria MC nº 468, de 13/08/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-468-de-13-de-agosto-de-2020-272047948	Dispõe sobre o repasse emergencial de recursos federais para a oferta de ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios que receberão migrantes e refugiados oriundos de fluxo migratório provocado por crise humanitária agravada pela situação de Emergência em Saúde Pública decorrente do novo coronavírus, COVID-19.
<u>Lei Complementar Nº 101, de 4/05/2000, da Presidência, de 4 de maio de 2000</u> https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei nº14.023, da Presidência da República, 8/07/2020	Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para determinar a adoção de medidas imediatas que preservem a saúde e a vida de todos os profissionais

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l14023.htm	considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, durante a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
AUXÍLIO EMERGENCIAL	
Lei 13.982, da Presidência da República, de 2/04/2020 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
Decreto Nº 10.412, da Presidência da República, de 30/06/2020 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/d10412.htm	Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.
Lei Nº 13.998, da Presidência da República, de 14/05/2020 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13998.htm	Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020; e dá outras providências.
Decreto Nº 10.316, da Presidência da República, de 7/04/2020 https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10316&ano=2020&ato=542MTUU1EMZpWT7df	Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19).
Portaria Nº 351/MC, de 7/04/2020 HTTP://BLOG.MDS.GOV.BR/REDESUAS/PORTARIA-REGULAMENTA-PROCEDIMENTOS-SOBRE-O-AUXILIO-EMERGENCIAL/	Regulamenta os procedimentos de que trata o Decreto nº 10.316/2020, a respeito do Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.

Portaria MC Nº 731, de 29/12/2021 <u>PORTARIA MC Nº 731, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2021 — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br)</u>	Dispõe sobre os procedimentos de que trata a Lei nº 14.171, de 10 de junho de 2021, afetos ao auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.
AUXÍLIO BRASIL	
Medida Provisória Nº 1.061, da Presidência da República, de 9/09/2021 <u>Convertida na Lei nº 14.284, de 2021 – https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/mpv/mpv1061.htm ;</u> parcialmente revogada e substituída pela Lei revogada pela Lei Nº 14.601, de 19/06/2023 <u>https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm#art33</u>	Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências.
Decreto Nº 10.831, da Presidência, de 6/10/2021 <u>https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.831-de-6-de-outubro-de-2021-350924157</u>	Regulamenta o <u>art. 24 da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021</u> , que institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências.
Decreto Nº 10.852, da Presidência da República, de 8/11/2021 <u>https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.852-de-8-de-novembro-de-2021-357706502</u>	Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29/12/2021 2021. (<u>Redação dada pelo Decreto nº 11.013, de 2022</u>).
Lei Nº 14.284, da Presidência da República, de 29/12/2021 <u>https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498</u>	Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para as taxas de pobreza; altera a Lei Nº 8.742, de 7/12/1993; revoga as Leis Nº 10.836, 09/01/2004, e dispositivos da Lei Nº 10.696, de 2/07/2003; Lei Nº 12.512, de 14/12/2011; Lei Nº 12.722, de 3/10/2012 e dá outras providências.
Decreto Nº 11.013 – 29/03/2022 <u>D11013 (planalto.gov.br)</u>	Altera o Decreto Nº 10.852 de 8/11/2021, que regulamenta o Programa Auxílio Brasil.
Portaria MC Nº 764, de 13/04/2022	Estabelece as normas e procedimentos para gestão do benefício do Programa Auxílio Gás do Brasileiros (PAGB), instituído pela Lei Nº 14.237, de 19/11/2021, necessários ao ingresso de famílias no programa, à manutenção do benefício e à revisão cadastral dos benefícios.
Portaria do MC Nº 775, de 2/06/2022	Disciplina os procedimentos relativos ao pagamento de benefícios e aos cartões do Programa Auxílio Brasil -PAB.

SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL	
Nota Pública conjunta MC/MMFDH nº 1 de 20/03/2020 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/REC/recomendacao-conjunta-01-20-MC.htm	Dispõe sobre cuidados a crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento, no contexto de transmissão comunitária do novo Coronavírus (Covid-19), em todo o território nacional e dá outras providências.
PESSOAS IDOSAS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	
Portaria SNAS nº 65, de 6/05/2020 http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-snas-no-65/	Aprova orientações e recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social dos estados, municípios e Distrito Federal quanto ao atendimento nos serviços de acolhimento de pessoas idosas ou com deficiência no contexto de emergência em saúde pública decorrente do novo Coronavírus, COVID-19.
Portaria Nº 23/2020-SAPS/GAB/SAPS/MS http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/05/SEI_MS_0014908369_Nota_Tecnica_articulacao_SUS_SUAS_acolhimento_idosos.pdf	Articulação entre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS) para prevenção e controle de infecções pelo novo Coronavírus (SARS-Cov-2) em Unidades de Acolhimento Institucional para pessoas idosas - Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPIs).
CRIANÇAS E ADOLESCENTES	
Recomendação Conjunta MC/MMFDH/CNJ/CNMP nº 1, de 16/04/2020 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/REC/recomendacao-conjunta-01-20-MC.htm	Dispõe sobre cuidados a crianças e adolescentes com medida protetiva de acolhimento, no contexto de transmissão comunitária do novo Coronavírus (Covid-19), em todo o território nacional e dá outras providências.
Portaria SNAS nº 59, de 22/04/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-59-de-22-de-abril-de-2020-253753930	Aprova a nota técnica nº 11/2020
POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	
Portaria SNAS nº 69, de 14/05/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-69-de-14-de-maio-de-2020-257197675	Aprova a nota técnica nº 13/2020
Portaria nº 100/MC, de 17/07/2020 http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-100-de-14-de-julho-de-2020/	Aprova as recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de Proteção Social Básica - PSB e de Proteção Social Especial - PSE de Média Complexidade do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, de modo a assegurar a manutenção da oferta do atendimento à população nos diferentes cenários epidemiológicos da pandemia

	causada pelo novo Coronavírus - COVID-19.
PROGRAMA CRIANÇA FELIZ	
Portaria Conjunta nº 1/MC, de 27/04/2020 https://www.in.gov.br/em/web/dou/-/portaria-conjunta-n-1-de-27-de-abril-de-2020-254212946	Aprova recomendações gerais aos gestores, supervisores e visitantes dos estados, municípios e Distrito Federal quanto à execução do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS.
Portaria MC Nº 590, de 13/01/2021 <u>PORTARIA MC Nº 590, DE 13 DE JANEIRO DE 2021 — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br)</u>	Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID19), no âmbito do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS.
Portaria MC Nº 702, de 28/10/2021 <u>PORTARIA MC Nº 702, DE 28 DE OUTUBRO DE 2021 — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br)</u>	Altera dispositivos da Portaria MC nº 590, de 13 de janeiro de 2021, que dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (COVID-19), no âmbito do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS, e prorroga o prazo estabelecido no art. 5º desta.
MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR	
Portaria Nº 86/MC, de 1/06/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-86-de-1-de-junho-de-2020-259638376	Aprova recomendações gerais para o atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no contexto da Pandemia do novo Coronavírus, Covid-19.
Recomendação Conjunta Nº 1/CNJ/MC/ CNMP/MMFDH, de 9/07/2020 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/recomendacao-conjunta-n-1-de-9-de-setembro-de-2020-278467073	Dispõe sobre cuidados à comunidade socioeducativa, nos programas de atendimento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), no contexto de transmissão comunitária do novo Coronavírus (COVID-19), em todo o território nacional e dá outras providências.
CADASTRO ÚNICO	
Portaria MC Nº 810, de 14/09/2022 <u>PORTARIA MC Nº 810, DE 14 DE SETEMBRO DE 2022 — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br)</u>	Define os procedimentos para a gestão, operacionalização, cessão e utilização dos dados do Cadastro Único para programas sociais do governo federal e dá outras providências.
Portaria MC Nº 773, de 05/05/2022	

<u>PORTARIA MC Nº 773, DE 5 DE MAIO DE 2022 - PORTARIA MC Nº 773, DE 5 DE MAIO DE 2022 - DOU - Imprensa Nacional (in.gov.br)</u>	Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios e estados ao Programa Auxílio Brasil e ao Cadastro Único.
Portaria MC Nº 769, de 29/04/2022 <u>PORTARIA MC Nº 769, DE 29 DE ABRIL DE 2022 – Secretaria Nacional de Assistência Social (mds.gov.br)</u>	Estabelece os critérios, procedimentos e ações para o apoio à gestão e execução descentralizada do Programa Auxílio Brasil e do Cadastro Único para Programas Sociais.
Portaria MC Nº 751, de 21/02/2022 <u>SAGI Rede SUAS (mds.gov.br)</u>	Dispõe sobre o repasse de recurso extraordinário ao SUAS para incremento temporário na execução de ações socioassistenciais no município em situação de emergência de estado de calamidade pública.
Portaria MC Nº 747, de 10/02/2022 <u>https://www.gov.br/mds/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portaria</u>	Dispõe sobre a retomada dos procedimentos operacionais e de gestão do Cadastro Único para programas do governo federal relativos à averiguação cadastral e revisão cadastral, suspensos pela Portaria Nº 649, de 27/07/2021.
Instrução Operacional Nº 1/2022 <u>Instrução Operacional Nº 1/2022 - SE/SECAD — Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br)</u>	Orienta sobre os procedimentos a serem aplicados pela gestão municipal do Cadastro Único em relação ao acesso aos registros administrativos que compõe o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) disponíveis no Portal Cadastro Único.
UNIDADES SOCIOASSISTENCIAIS	
Portaria MC Nº 733 <u>SAGI Rede SUAS (mds.gov.br)</u>	Institui a Estrutura de Equipagem do Sistema Único de Assistência Social – EquipaSUAS.

Fonte: Elaboração própria a partir de: 1) BRASIL. Ministério da Cidadania. Legislação COVID-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm. Acesso em: 19 jul./2023; 2) BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Rede Socioassistencial Privada dos SUAS. A rede privada do SUAS no contexto da pandemia de COVID-19. Boletim Informativo. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/boletim-da-rede-privada-do-suas/>. Acesso em: 19 jul./2023; 3) Secretaria Nacional de Assistência Social. Rede SUAS. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas>. Acesso em: 19 jul./2023.

ANEXO II:

Distribuição dos repasses ao Fundo Municipal de Assistência Social por ano:

2020

MINISTÉRIO DO

Desenvolvimento Social



Sistema Único de
Assistência Social



MENU >

Página Inicial > Relatórios > Financeiro > Parcelas Pagas

PARCELAS PAGAS

Ano *:	2020	Piso :	-- Seleção --
UF *:	RJ	Agrupamento:	Grupo
Esfere Administrativa:	MUNICIPAL	Canal:	-- Seleção --
Município *:	RIO DE JANEIRO	Referência:	Ordem Bancária
Tipo De Execução:	Serviços	Período:	à

Características do Município

IBGE: 330455

Porte: METRÓPOLE

População: 6.323.037

[Expandir tudo](#) [Contrair tudo](#)

Grupo/Piso	Total Bruto	Total Desconto	Total Bloqueio	Total Líquido
➡ Programas	21.339.470,00	0,00	0,00	21.339.470,00
➡ Estruturação da Rede de Serviços do SUAS - Investimento	200.000,00	0,00	0,00	200.000,00
➡ Estruturação da Rede de Serviços do SUAS - Custeio	3.700.000,00	0,00	0,00	3.700.000,00
➡ Bloco da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade	20.580.997,97	0,00	0,00	20.580.997,97
➡ Bloco da Proteção Social Básica	15.195.611,14	0,00	0,00	15.195.611,14
Total Geral-Grupo	61.016.079,11	0,00	0,00	61.016.079,11

2021

MINISTÉRIO DO

Desenvolvimento Social



Sistema Único de Assistência Social



MENU >

Página Inicial > Relatórios > Financeiro > Parcelas Pagas

PARCELAS PAGAS

Ano *:	2021	Piso :	-- Selezione --
UF *:	RJ	Agrupamento:	Grupo
Esfere Administrativa:	MUNICIPAL	Canal:	-- Selezione --
Município *:	RIO DE JANEIRO	Referência:	Ordem Bancária
Tipo De Execução:	Serviços	Período:	de à de

Características do Município

IBGE: 330455

Porte: METRÓPOLE

População: 6.323.037

[Expandir tudo](#) [Contrair tudo](#)

Grupo/Piso	Total Bruto	Total Desconto	Total Bloqueio	Total Líquido
➡ Programas	705.000,00	0,00	0,00	705.000,00
➡ Estruturação da Rede de Serviços do SUAS - Investimento	1.486.103,60	0,00	0,00	1.486.103,60
➡ Estruturação da Rede de Serviços do SUAS - Custo	4.522.000,00	0,00	0,00	4.522.000,00
➡ Bloco da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade	7.238.838,62	0,00	0,00	7.238.838,62
➡ Bloco da Proteção Social Básica	5.180.675,45	0,00	0,00	5.180.675,45
Total Geral-Grupo	19.132.617,67	0,00	0,00	19.132.617,67

[Expandir tudo](#) [Contrair tudo](#)

2022

MINISTÉRIO DO Desenvolvimento Social

rede **SUAS** Sistema Único de Assistência Social **SUAS web**

MENU >

Página Inicial > Relatórios > Financeiro > Parcelas Pagas

PARCELAS PAGAS

Ano *: 2022
 UF *: RJ
 Esfera Administrativa: MUNICIPAL
 Município *: RIO DE JANEIRO
 Tipo De Execução: Serviços

Piso : -- Selecione --
 Agrupamento: Grupo
 Canal: -- Selecione --
 Referência: Ordem Bancária
 Período: a

Características do Município
 IDGE: 330455
 Porte: METRÓPOLE
 População: 6.323.037

Pesquisar **Voltar**

[Expandir tudo](#) [Contrair tudo](#)

Grupo/Piso	Total Bruto	Total Desconto	Total Bloqueio	Total Líquido
Programas	1.410.000,00	0,00	0,00	1.410.000,00
Estruturação da Rede de Serviços do SUAS - Investimento	840.100,00	0,00	0,00	840.100,00
Estruturação da Rede de Serviços do SUAS - Custeio	7.853.571,00	0,00	0,00	7.853.571,00
Bloco da Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade	7.065.018,37	0,00	0,00	7.065.018,37
Bloco da Proteção Social Básica	5.161.350,84	0,00	0,00	5.161.350,84
Total Geral-Grupo	22.330.040,21	0,00	0,00	22.330.040,21

[Expandir tudo](#) [Contrair tudo](#)

Fonte: [Acesso à Informação – Secretaria Nacional de Assistência Social \(mds.gov.br\)](https://mds.gov.br) .

ANEXO III:

A estrutura da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro – 2020:²⁰²

“Subsecretaria de Gestão:

Competências:

Assessorar o Titular da Pasta na direção, coordenação e gestão estratégica do órgão;
 - participar da formulação das políticas e diretrizes da Secretaria, em articulação com os demais órgãos;
 - planejar e supervisionar as atividades relativas a Recursos Humanos (Gestão de Pessoas), Infraestrutura e Logística, Documentação, Análise e Controle de Despesas, no âmbito da Secretaria, de acordo com as orientações dos respectivos Sistemas Municipais;
 - participar na elaboração da proposta orçamentária da Secretaria e supervisionar as ações pertinentes ao orçamento da Secretaria;
 - definir e monitorar indicadores gerenciais para sua área de atuação;
 - integrar as ações administrativas da Secretaria;
 - elaborar relatórios gerenciais que subsidiem os gestores da Secretaria nos processos de tomada de decisão.

Subsecretaria de Proteção Básica:

Competências:

- Assessorar o Titular da Pasta na direção, coordenação e gestão estratégica do órgão;
 - participar da formulação das políticas e diretrizes da Secretaria, em articulação com os demais órgãos;
 - coordenar e monitorar a implementação da Política de Assistência Social de Proteção Social Básica;
 - fomentar a produção de metodologia na proposição de ações, serviços, projetos, programas e atividades que atendam ao preconizado pela Política Nacional de Assistência Social;
 - promover: a interlocução permanente entre as Coordenadorias de Proteção Social Básica, Coordenadoria de Integração ao Mundo do Trabalho e Coordenadoria de Ações Especiais para a operacionalização dos programas, benefícios e serviços no território;
 - o alinhamento técnico entre os diversos serviços de Proteção Social Básica;
 - a produção de dados de execução dos serviços de proteção social básica;
 - estimular a gestão do conhecimento, promovendo fóruns, debates, seminários e capacitações em serviço em parceria com a Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente e outras instituições;
 - definir diretrizes e critérios metodológicos para execução dos serviços de Proteção Social Básica.

Subsecretaria de Proteção Especial:

²⁰² A Estrutura Organizacional - Secretaria Municipal de Assistência Social em 2021, passou a vigorar com as definições apresentadas no Decreto N° 49.482, de 24/09/2021. Disponível: [Estrutura Organizacional-UA1700.pdf \(prefeitura.rio\)](#) . Acesso em: 3 jan. 2024.

Competências:

- Assessorar o Titular da Pasta na direção, coordenação e gestão estratégica do órgão;
- participar da formulação das políticas e diretrizes da Secretaria, em articulação com os demais órgãos;
- coordenar e monitorar a implementação da Política de Assistência Social de Proteção Social Especial;
- fomentar a produção de metodologia na proposição de ações, serviços, projetos, programas e atividades que atendam ao preconizado pela Política Nacional de Assistência Social;
- promover: o alinhamento técnico entre os diversos serviços de Proteção Social Especial da cidade;
- a produção de dados de execução dos serviços de Proteção Social Especial;
- estimular a gestão do conhecimento em parceria com a Gerência de Desenvolvimento e Educação Permanente e outras instituições;
- definir diretrizes e critérios metodológicos para execução dos serviços de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade e coordenar a elaboração de seus planos de trabalho;
- participar da interlocução com os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos, junto ao Titular da Pasta.

Subsecretaria de Direitos Humanos:

Competências:

- Assessorar o Titular da Pasta na direção, coordenação e gestão estratégica do órgão;
- participar da formulação das políticas e diretrizes da Secretaria, em articulação com os demais órgãos;
- planejar, coordenar e monitorar a implementação da Política Nacional de Direitos Humanos no Município do Rio de Janeiro, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH;
- promover a: participação social e a interação democrática entre o Estado e a Sociedade Civil;
- captação de recursos junto aos entes federais e estaduais, a fim de efetivar as ações e serviços de enfrentamento da violência, do respeito das diferenças das pessoas e do estímulo a cultura da paz em consonância com a Política Nacional de Direitos Humanos no Município do Rio de Janeiro;
- articular-se: com as Subsecretarias da Secretaria para a promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, da mulher, do idoso, e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas com deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária;
- com a rede de serviços socioassistenciais e demais Políticas Públicas Setoriais;
- desenvolver planos, programas, projetos e ações que visem melhor organização governamental, promovendo uma melhor qualidade de vida a população carioca;
- realizar parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, promovendo projetos de efetivação das políticas públicas em Direitos Humanos, Cidadania e Controle Social;
- receber e encaminhar as denúncias de violação dos direitos humanos.

Subsecretaria da Mulher:

Competências:

- Assessorar o Titular da Pasta na direção, coordenação e gestão estratégica do órgão;

- participar da formulação das políticas e diretrizes da Secretaria, em articulação com os demais órgãos;
- planejar, coordenar e monitorar a implementação das Políticas Públicas de gênero, no Município do Rio de Janeiro, em conformidade com as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres;
- coordenar e promover a articulação das Políticas Públicas da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - PCRJ, que tenham como foco a garantia dos direitos da mulher;
- integrar as ações dos órgãos da PCRJ que prestam assistência à mulher;
- coordenar a elaboração de diagnósticos sobre a situação da mulher;
- coordenar as ações relativas à articulação e cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos ou privados, que desenvolvam ações de atendimento e de implementação de políticas voltadas à mulher;
- acompanhar a implementação de legislação referente à defesa dos direitos da mulher, no que for da competência do Município;
- promover cursos, palestras, seminários e oficinas sobre as relações igualitárias de gênero e enfrentamento à violência contra a mulher para gestores da Secretaria;
- estimular a consolidação de redes locais comunitárias, promovendo o protagonismo social das mulheres;
- coordenar e implementar as ações de prevenção e combate à violência contra a mulher;
- coordenar o funcionamento do Centro Especializado de Atendimento à Mulher, Casa Abrigo e Casas da Mulher Carioca;
- participar do planejamento dos programas de saúde, educação, cultura e outros desenvolvidos pela PCRJ que estimulem o desenvolvimento integral das mulheres cariocas;
- apoiar e participar da Rede de Enfretamento à Violência Contra à Mulher no Município do Rio de Janeiro.

Subsecretaria de Proteção à Diversidade Religiosa

Competências:

- Assessorar o Titular da Pasta na direção, coordenação e gestão estratégica do Órgão;
- participar da formulação das políticas e diretrizes da Secretaria, em articulação com os demais Órgãos;
- propor Políticas Públicas de promoção de uma cultura de respeito à livre orientação religiosa no âmbito do Município do Rio de Janeiro;
- promover a igualdade religiosa do cidadão carioca;
- planejar, coordenar, monitorar e avaliar ações, programas, projetos e pesquisas, que contribuam para efetiva liberdade religiosa do cidadão carioca;
- participar da coordenação das ações relativas à articulação e cooperação técnica com organismos nacionais e internacionais, públicos ou privados, que desenvolvam ações de implementação de políticas voltadas a liberdade religiosa;
- participar da implementação de campanhas educativas de combate à violência e de superação de preconceitos relacionados à orientação religiosa, no âmbito do Município do Rio de Janeiro;
- acompanhar a implementação de legislação referente à defesa da liberdade religiosa do cidadão carioca;
- acompanhar o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinados pelo Brasil, que digam respeito à promoção e garantia dos direitos humanos de pessoas com religiosidade diversa.”

Coordenadoria Técnica de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social:

Competências:

- Coordenar, supervisionar e orientar tecnicamente as ações dos Agentes do Sistema, Assistentes Sociais, no desempenho de suas funções, observando as diretrizes para o Sistema Municipal de Assistência Social - SIMAS;
- subsidiar o planejamento e regulação dos serviços, bem como a definição de funções e quantitativos de profissionais necessários para a execução destes, considerando as especificidades territoriais e a complexidade das ações;
- definir e decidir quanto à alocação, o exercício e a movimentação dos Agentes do Sistema e dos Agentes de Apoio ao Sistema, resguardadas as situações de quadros próprios de entidades municipais existentes e daqueles que não pertençam aos quadros da administração municipal estabelecidos por lei;
- realizar a gestão de pessoas;
- participar do processo de elaboração de estudos e propostas de planos de carreira, cargos e salários e das condições de trabalho necessárias a uma atuação qualificada dos agentes do sistema;
- articular com demais Órgãos e Entidades da PCRJ, para a discussão de temas relativos ao trabalho dos profissionais e à gestão de recursos humanos;
- coordenar o planejamento, a organização e a execução de ações relativas à valorização, à estruturação do processo de trabalho e à implementação de atividades de capacitação e educação permanente destinadas aos trabalhadores do Sistema Matricial de Assistência Social;
- estabelecer critérios para movimentação e remoção dos Agentes do Sistema, conforme a necessidade do SIMAS;
- elaborar, atualizar e divulgar manuais e orientações sobre os perfis, atribuições, recrutamento e seleção de pessoal;
- criar normativas que regulem a gestão do trabalho;
- elaborar atos e instrumentos relativos ao pleno funcionamento do Sistema;
- representar a Secretaria nos diversos fóruns e conselhos que mantenham a interface com as Políticas Sociais e Gestão do Trabalho;
- responder tecnicamente aos órgãos de fiscalização e de controle, externo e interno, sobre matérias relativas à gestão de pessoas no SIMAS;
- analisar e consolidar as informações sobre Recursos Humanos da Secretaria para subsidiar aos Órgãos de gestão.

Coordenadoria de Programas de Transferência de Renda

Competências:

- Competências: Coordenar e monitorar a execução da política de Transferência de Renda na Cidade do Rio de Janeiro;
- planejar, monitorar, supervisionar e auxiliar a execução das metas pactuadas pelo Governo Federal referentes ao Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, e Programas de Transferência de Renda no Município do Rio de Janeiro;
- coordenar, organizar e acompanhar a execução e o cumprimento das condicionalidades dos Programas de Transferência de Renda desenvolvidos pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro;
- executar o planejamento e a logística de pagamento dos beneficiários dos Programas de Transferência de Renda e projetos sociais de assistência social;
- monitorar o processamento das ações financeiras, orçamentárias e sociais dos programas de transferência da renda vinculados à assistência social;
- fornecer subsídios à Secretaria e às unidades de atendimento nos territórios com dados sintéticos e analíticos para o desenvolvimento de estudos e análises estratégicas referentes aos Programas de Transferência de Renda;

- viabilizar a integração intersetorial com fins de ampliação da rede de proteção social através dos Programas de Transferência de Renda;
- viabilizar, através da interlocução macro funcional, subsídios que possam compor estratégias de ação para a execução dos programas e projetos de transferência de renda da Secretaria junto a outras esferas de governo e sociedade civil;
- orientar, acompanhar, avaliar e supervisionar os programas e projetos relativos à política nacional, estadual e municipal de renda executados em nível municipal;
- articular os programas de transferência de renda com os demais programas sociais federais, estaduais e municipais, com o objetivo de integrar interesses convergentes na área de renda de cidadania;
- capacitar, assessorar e dar suporte técnico aos profissionais envolvidos nas ações e programas que estão sob a responsabilidade da Coordenadoria de Programas de Transferência de Renda (CTR);
- integrar e articular as ações desenvolvidas pela Coordenadoria com os demais órgãos da Secretaria e entidades afins.

Coordenadoria Técnica de Comunicação Social

Competências

- Coordenar as ações de comunicação social e marketing, no âmbito da Secretaria;
- atuar, de acordo com a orientação do Sistema Municipal de Comunicação Social, nas áreas de divulgação interna e externa, intermediando os contatos com a imprensa escrita, falada e televisiva;
- estabelecer estratégias de comunicação com foco nas Políticas Públicas e direitos do público-alvo atendido pela Secretaria;
- monitorar o desenvolvimento e a produção de eventos da Prefeitura, na sua área de atuação;
- divulgar campanhas educativas promovidas pela Secretaria;
- atuar com programas e ações relativos à comunicação social, relações-públicas e cerimonial, no âmbito de sua área de atuação;
- orientar a criação e execução de material institucional, editorial e promocional do Órgão;
- colecionar as matérias da imprensa que digam respeito ao Órgão, bem como aquelas relativas à sua área de atuação;
- manter atualizadas as informações disponibilizadas na internet e intranet;
- manter arquivo fotográfico das atividades e eventos da Secretaria.

Coordenadoria Técnica de Gestão e Desempenho Institucional

Competências:

- Coordenar tecnicamente o alinhamento dos processos de trabalho de acordo com a missão e com os objetivos estratégicos da Secretaria;
- analisar os processos de trabalho, proporcionando insumos para o desenvolvimento organizacional e institucional, identificando as necessidades de adequação;
- propor estudos, pesquisas e projetos para o aperfeiçoamento organizacional da Secretaria;
- interagir com o órgão gestor do Subsistema de Gestão Institucional, na busca de alternativas e boas práticas de gestão;
- assessorar o gestor do órgão no planejamento e monitoramento das ações estratégicas desenvolvidas pela Secretaria;
- gerenciar o portfólio de programas e projetos da Secretaria, mantendo atualizadas informações institucionais, de forma a contribuir para a qualidade dos serviços públicos;

- consolidar e analisar os resultados dos indicadores estratégicos do Acordo de Resultados e Metas estabelecidas;
- estabelecer interface com o órgão gestor do Sistema Municipal de Gestão do Alto Desempenho;
- contribuir para o aumento da produtividade, promoção e reconhecimento dos integrantes dos órgãos da Secretaria.”