



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo

REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) NO NOVO/VELHO GOVERNO LULA: PROBLEMATIZAÇÕES NECESSÁRIAS

ANDRÉ DE MENEZES GONÇALVES¹

RESUMO

O debate apresentado, de perspectiva histórico-crítica, analisa as principais questões postas à reestruturação do SUAS no terceiro mandato do governo Lula. Por meio de pesquisas bibliográfica e documental, os argumentos apontam alguns desafios a uma “nova” feição da política assistencial no país. Consolidá-la como pública, de Estado, não contributiva e, essencialmente protetiva, é o principal deles.

Palavras-Chave: Assistência social; Sistema Único de Assistência Social; Proteção social; Governo Lula.

ABSTRACT

The presented debate, from a historical-critical perspective, analyzes the main issues posed by the restructuring of the Unified Social Assistance System (SUAS) during Lula's third term in office. Through bibliographic and documentary research, the arguments highlight some challenges to a "new" approach to social assistance policy in the country. The primary challenge is to consolidate it as public, state-run, non-contributory, and essentially protective.

Keywords: Social assistance; Unified Social Assistance System; Social protection; Lula Government.

Apontamentos Iniciais e Necessários

Passada certa euforia da “derrota” (eleitoral) da extrema direita no país em 2022 (as aspas são importantes e revelam as devidas ponderações), os primeiros anos do novo/velho²

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro

² O termo “velho” usado neste texto, em itálico, não reproduz o trato conservador dado às gerações envelhecidas, geralmente acompanhado de conteúdos *etaristas*, *idadistas* ou *ageístas*. Tampouco quer reforçar estereótipos negativos aos processos de envelhecimentos humanos que, no senso comum, geralmente o “novo” refere-se ao bom e, o “velho”, ao execrável. Não é o caso da abordagem presente. O uso refere-se à crítica à reedição de modelos de práticas de



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) trouxeram e resgataram algumas reflexões pertinentes. São necessárias pontuações sobre determinadas questões que oscilam, nos iniciais tempos da gestão, entre pequenos avanços, antigas preocupações, reedição de situações e novos desafios, particularmente quanto aos rumos da política de assistência social em nível nacional. E esses desafios são grandes face ao contexto de destruição e desestruturação do sistema descentralizado e participativo dessa política após o desastroso 2016, de seu golpe e de suas nefastas consequências.

Se num período de dez anos, entre 2005 e 2015, houve alguns avanços na implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), entre os governos do impopular Michel Temer (MDB) e do reacionário Jair Bolsonaro (PL), o cenário foi de significativa devastação e de desmantelamento do sistema de gestão descentralizada da política. Portanto, parte-se da compreensão inicial que, entre o caminho de compor a seguridade brasileira, ao lado das políticas de saúde e de previdência, passando por sua emergência, a partir de 2005, à sua estruturação e configuração nos governos petistas, assim como sua desestruturação no cenário pós-*impeachment*, a gestão da política assistencial tem acumulado mais derrotas e perdas quanto à sua consolidação. A perspectiva de uma estrutura organizada, forte, garantidora e afiançadora da chamada proteção socioassistencial não contributiva ainda carece de real e necessária materialidade, assim como de significativos avanços.

As considerações aqui presentes objetivam compreender alguns desafios postos à reestruturação do Suas na atualidade, particularmente no terceiro mandato presidencial de Lula, face ao recém contexto de destruição pelo qual a política passou. Novas e *velhas* questões se impõem nesse *processo de reestruturação*. O verbo “reestruturar” aponta para alguns significados, como reformular ou reorganizar. Outros conceitos podem ser atribuídos ao transitivo: reconstruir, remodelar, reorganizar, refazer, recompor e reformar. A análise e os argumentos aqui expostos, de ordem histórico-crítica, indicam que o Suas, sob a necessidade da efetivação da proteção social, necessita ser reerguido, recriado e recomposto sob novas bases estruturais, apontadas ao longo do texto.

O debate foi construído a partir de pesquisas bibliográfica e documental, por meio de interlocuções com autores de perspectivas críticas e trajetórias no campo das políticas sociais, particularmente da socioassistencial. O levantamento de questões e algumas problematizações

gestão do governo petista entre os anos de 2003 a 2016 e que, provavelmente, muitos deles, reaparecerão no exercício 2022-2026. Sobre a importância da crítica às compreensões conservadoras sobre as velhices e os envelhecimentos, acessar os firmes debates de Peixoto (2006), Vieira e Teixeira (2020) e Teixeira (2009).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

faz-se necessário ao desafiador contexto de recompor, de fato, a política assistencial à luz de uma seguridade universal, protetiva, pública, laica e não contributiva.

Fora esses apontamentos introdutórios, o artigo está organizado em quatro pontos articulados. Primeiro, *Alguns Antecedentes da Assistência Social no Brasil: o lugar do não direito*, apresenta alguns elementos históricos no país que, não só anteciparam, mas deram base para a constituição dessa política. Seus alicerces nascem das ações sociais religiosas conservadoras e, posteriormente, adentram as estruturas estatais entre a Nova República e o cenário da ditadura civil militar, com destaque à criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Em seguida, o tópico *O Sistema de Gestão da Assistência Social: concepções, fundamentos e entraves ao Suas* apresenta o percurso de regulação da política, transitando entre sua lei orgânica à estruturação de seu sistema unificado, num cenário de avanços e também de recuos. No próximo item, *Percursos do Suas Antes do Impeachment/Golpe de 2016*, são revelados alguns caminhos trilhados não só para a implementação do sistema, mas como seus objetivos foram configurados nas gestões petistas, com prevalência dos programas de concepção de benefícios financeiros.

À guisa de conclusões, em *Desestruturação e Reestruturação do Suas no Brasil Atual: apontamentos finais*, são caracterizados os anos da política socioassistencial com a ascensão da direita no país, evidenciando os principais retrocessos que a atingiram no período de Temer e Bolsonaro. São tecidas algumas considerações sobre os grandes desafios postos à reestruturação do SUAS frente à nova/velha agenda do governo de Lula.

01. Alguns Antecedentes da Assistência Social no Brasil: o lugar do não direito

As ações no campo social datam de séculos, variando entre tempos e práticas conformadas pelo tradicional assistencialismo, benemerência, filantropia, cultura do mando, coerção, favor e até mesmo, excepcionalmente, sob a ótica dos direitos (e o aludido “dever do Estado”). Preponderaram, e ainda têm presença no Brasil contemporâneo, cenários em que “a Assistência Social foi marcada por características assistencialistas, ações pontuais, fragmentadas, desarticuladas, segmentadas, sobrepostas e com regulação frágil” (Colin, 2013, p. 09). Essas ações transiram, conflituosamente, entre o “não direito” e algumas experiências à luz da proteção social.

No caso nacional, apresentam-se alguns personagens nesse processo, advindos da igreja (notadamente a católica), das emblemáticas figuras das primeiras damas e de organizações



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

da sociedade e de lideranças diversas (comunitárias, religiosas e políticas). Sua trajetória conta com as estruturas público-estatais e as de iniciativa privada, assim como a presença de ações, profissionalizadas ou não, emanadas de trabalhadores ou de leigos/voluntários. Ao longo dos tempos esse é o cenário: “[...] um quadro onde a assistência, voltada para ações de ajuda aos pobres e carentes e ancorada na caridade, na filantropia ou na benemerência, desresponsabilizava o Estado face aos serviços e atenções” (Colin; Jaccoud, 2013, p. 50).

As primeiras ações assistenciais no Brasil foram ligadas às práticas de caridade religiosa, com a forte presença de jesuítas no período colonial. Mas foram as Santas Casas de Misericórdia e a Ação Social Católica que prestaram os serviços mais direcionados aos “pobres necessitados”, abastados e desprovidos durante praticamente todo o período da Primeira República, estendendo-se, algumas ações, à Segunda (pós-1930). As ideias e os conteúdos doutrinários do pensamento social católico perduraram por tempos na promoção das ações: benevolência, subordinação, violência e paternalismo misturavam-se nas atividades destinadas a esses segmentos, sendo que a moralidade conservadora e os valores do humanismo cristão tiveram forte preponderância na promoção das atividades.

As Constituições Federais de 1824 (Regime Imperial) e de 1891 (Primeira República) foram omissas quanto ao trato da assistência pública e, também, de sua responsabilidade por parte do Estado brasileiro³. O desenvolvimento industrial do capitalismo, o surgimento de uma “nova classe”, a burguesia, e o aparecimento de um novo perfil do trabalhador brasileiro proletário (urbano, industrial, assalariado e, muitas vezes, sindicalizado), no início do século XX, colaboraram para a emergência de outras ações de proteção trabalhista e social. Essas nasceram da inócua e particular “presença” de um aspirante “Estado de Bem-Estar Social” local. Prevaleceu a assistência previdenciária, direcionada a um público inserido no mercado formal de trabalho, com destaque à Lei Eloy Chaves, de 1923, para a cobertura de aposentadorias e pensões aos empregados das estradas de ferro.

Os anos de Getúlio Vargas inauguraram, estrategicamente, uma nova fase na efetivação dos serviços sociais. A Constituição de 1934 trouxe as primeiras normas federais ao que se pode considerar as “protoformas” jurídico-legais da assistência social. Amparo, desvalidos,

³ Dentre outros episódios que trilharam os iniciais passos para a assistência social tornar-se pública e estatal no país, Sposati (2007) registra a presença de Ataulpho de Paiva que, em suas palavras, foi um dos responsáveis pelos primeiros “genes” republicanos dados à política. Segundo a autora, data de 1898 sua defesa de ações do Estado direcionadas aos considerados indigentes, aqueles incapazes de prover suas necessidades básicas de sobrevivência, sob a lógica do “direito”. A expressão “dever do Estado” aparecia constantemente em suas retóricas ao conclamar a assistência para os mais “necessitados”. Porém, pouco se avançou nesse período quanto à concepção e formatação de uma política pública assistencial.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

serviços sociais, apoio à maternidade e à infância, socorro contra os abandonos foram algumas das expressões presentes no texto normativo. O populismo do Estado Novo, na década de 1940, promoveu o surgimento de grandes instituições assistenciais, públicas e privadas, direcionadas à realização de ações junto à classe trabalhadora da indústria e do comércio, sendo várias ações estendidas às suas famílias.

Mas foi a LBA (Legião Brasileira de Assistência), criada em 1942, um marco, contraditório e emblemático, para a regulamentação da assistência social no Brasil. Originou-se para atender as famílias dos soldados brasileiros participantes da Força Expedicionária, na II Guerra Mundial. As ações eram direcionadas ao público feminino, materno e infanto-juvenil, reforçando o papel da “mulher-mãe-dona de casa” no social, particularmente em suas “responsabilidades” de cuidado com os espaços doméstico e familiar. A entidade foi presidida sempre por mulheres, inaugurada pela presença da primeira dama do país, à época, Darcy Vargas. Para Sposati (2007), estrategicamente a entidade extensionou suas ações às grandes massas não cobertas pela proteção previdenciária, incluindo, posteriormente, outros grupos etários, como o de pessoas idosas, e passou a atender as situações de calamidades e de emergências.

A Legião centralizou a promoção das ações direcionadas aos “pobres e desvalidos”, por meio de projetos filantrópicos de teor conservador e controlador. Essas eram prestadas, majoritariamente, por organizações não públicas, por meio de subvenções sociais autorizadas pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Montantes de recursos públicos foram destinados a associações, igrejas, sindicatos cooptados, entidades etc. para a prestação de serviços comunitários à população pobre que se ampliava consideravelmente no contexto da ditadura civil-militar.

Por fim, em 1974, nos sombrios, repressivos e violentos tempos ditatoriais, o General Ernesto Geisel criou duas figurativas ações para a gestão centralizada da política em nível federal: o Ministério (MPAS) e o Sistema Nacional de Previdência e da Assistência Social (Sinpas). Foi ofertada a Renda Mensal Vitalícia, benefício destinado a não contribuintes, dirigido a pessoas com idade superior a 70 anos e aos incapacitados para o trabalho, na condição de inválidos e impedidos de exercer qualquer atividade remunerada.

Estes foram alguns dos primórdios da assistência social no país. Apesar da emergência da Loas (Lei Orgânica da Assistência Social) e do Suas, ainda há a necessidade de

superação de alguns elementos conservadores presentes na política – ponderações essas feitas em breve.

2. O Sistema de Gestão da Assistência Social: concepções, fundamentos e entraves ao Suas

A ditadura civil militar, fruto do golpe de 1964, “chegou ao fim” por meio de negociação para a transição ao processo de redemocratização no país. Isso foi resultado não só de um certo esgotamento do projeto burguês autocrático nacional, mas das lutas travadas pela classe trabalhadora contra o Estado autoritário. A década de 1980 foi marcada pela reabertura democrática, com destaque à elaboração da Constituição Federal de 1988 e a realização das eleições presidenciais, no ano seguinte.

A Assembleia Nacional Constituinte, definida como um vasto campo de batalhas, de avanços/recuos e de negociações, ergueu os alicerces para a seguridade brasileira, composta por suas três políticas estruturantes: a saúde, universal e não contributiva – fruto das lutas do movimento de reforma sanitária; a previdência, contributiva e de exclusividade aos trabalhadores formais (ou contribuintes voluntários) – com forte participação do movimento sindical em sua concepção; e a assistência social, com pouca trajetória de política pública, de tradição assistencialista, marcada pela condição seletivista ao ser direcionada aos “necessitados” – mas com um ganho significativo ao ser reconhecida, também, como não contributiva e de Estado.

Portanto, a Ordem Social no âmbito da Constituição expressa a correlação de forças para a emergência da seguridade, apresentando um modelo híbrido, que conjuga, nas palavras de Boschetti (2009), as antagônicas lógicas do *seguro* (contributiva e de acesso condicionado, de forte viés restritivo) e a *social* (universal, sob o cunho do direito, para todos e não contributiva). Finalmente a assistência social atingiu o *status* de política social, mesmo com limitações ao seu campo de proteção social, previsto nos artigos normativos 203 e 204 da Carta Magna.

Apenas cinco anos depois, em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social foi promulgada por Itamar Franco a partir de uma versão construída pelo próprio Poder Executivo. É válido lembrar que, no cenário de implementação de várias medidas neoliberais no país, a primeira versão do instrumento legal foi integralmente vetada pelo ex-presidente Collor de Melo, no ano de 1990. Seu impedimento, à época, foi justificado, paradoxalmente, por uma “proposição [que] não estava vinculada a uma assistência social responsável”, como afirma e critica Sposati (2007, p. 49). A política enfrentou uma verdadeira “saga” em seu processo, não só de construção,



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

mas de estruturação e implementação entre as décadas de 1990 a 2000, particularmente no contexto da gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-2002):

neste governo, fora os processos de privatização, mercantilização e destruição do SUS, a assistência social, que mal havia sido regulamentada via Loas, foi dizimada pelo famigerado Comunidade Solidária, programa de caráter meramente assistencialista, que evocava o papel da primeira dama e o discurso da solidariedade e da filantropia empresariais e da própria sociedade. Na contramão da política de direitos, o programa fazia um forte apelo ao voluntarismo na área social e na educação, e promovia um verdadeiro desfinanciamento e desresponsabilização da política assistencial no país (Gonçalves, 2020, p. 17).

Entre grandes perdas e praticamente nenhum avanço significativo, a Loas completou seus primeiros dez anos. O “aniversário” teve como marco a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003⁴. A plenária final deliberou pela estruturação e implementação de um sistema público, descentralizado, participativo e de gestão, sob comando único, da política socioassistencial brasileira. Na virada do ano 2004, no primeiro governo de Lula, iniciou-se a implantação do Suas no contexto do *combate à fome* no Brasil e da expansão de seu principal programa social, o Bolsa Família, de concepção focalizada na pobreza extremada, tendo como principal ação a transferência de renda monetária.

Propondo um *novo ordenamento político-institucional*, o Suas aponta para a gestão descentralizada, com base no território e na hierarquização das ações, sob a égide do comando único entre a União, os Estados e os Municípios, além do Distrito Federal, respeitando as competências de cada um. Sua estrutura é composta pelos entes federados públicos, mas comporta, ainda, entidades e organizações de personalidade jurídica privada, sem fins lucrativos, conforme art. 3º da lei orgânica. Reforçou a concepção de participação sobre a gestão da política, por meio de Conselhos representativos e paritários nas três esferas (e de suas respectivas Conferências), caracterizados como instâncias de natureza deliberativa. Além disso, caminhou para o fim da modalidade de convênio para acesso aos recursos públicos e garantiu o repasse fundo a fundo entre os entes, nas modalidades de índices e de pisos de proteção.

No próximo item será apresentado um rápido balanço da implementação do Suas sobre a gestão nacional petista (Lula 2003-2010 e Dilma 2011-2016), os avanços registrados e algumas debilidades nesses mandatos.

3. Percursos do Suas Antes do *Impeachment*/Golpe de 2016

⁴ Essa Conferência ocorreu em Brasília-DF, entre os dias 7 e 10 de dezembro de 2003. O evento, que contou com a participação de 1.053 participantes de todo o país, buscou avaliar os dez anos de implementação da Loas e teve como tema central “Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de Loas”.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

O crivo do *combate* à fome e à miséria foram a busca de identidade dos governos de Lula e de Dilma Rousseff, respectivamente, transportando à assistência social a responsabilidade para o alcance desse objetivo, mesmo sob a perspectiva da focalização. O caminho centrou-se nos programas Bolsa Família e Brasil sem Miséria, que tinham como principal estratégia o acesso ao consumo por estratos da classe trabalhadora, com ênfase na transferência de renda segmentada direcionada às chamadas classes D e E. Qual foi o papel e participação do SUAS nesse contexto?

A expansão do sistema (e de suas ações e equipamentos socioassistenciais) acompanhou a extensão das políticas de transferência de renda nos dois governos, cumprindo a agenda neoliberal imposta aos países periféricos no chamado combate à pobreza. Na falta de empregos formais e protegidos, massas desempregadas ou inseridas em processos de extrema precarização laboral demandavam ações públicas no cenário de acirramento dos ajustes neoliberais. As tendências recorrentes na política de assistência social, nas palavras de Mota (2010, p. 16), “revelam que, além dos pobres, miseráveis e inaptos para produzir, também os desempregados passam a compor a sua clientela”.

Em termos de gestão, o Suas teve como grande desafio ser estruturado e implementado em todos os municípios e Estados brasileiros a partir de 2005. Acompanhando esse processo, o marco jurídico-legal da política teve salto, ganhando novos conceitos, normativas, manuais de operacionalização das ações, sistemas informacionais, dentre outras, processo esse capitaneado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A biblioteca nacional de documentos institucionais se expandiu consideravelmente. Programas foram extintos, novos foram criados, modos operacionais de trabalho foram tipificados, serviços e equipamentos padronizados e organizados. Os Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e os Especializados (Creas) expandiram-se em todo o país. É válido reconhecer os esforços da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) em todo o processo – o que não exime seu trabalho de determinadas críticas nessa condução.

Se os Cras são as *portas de entrada* para a política, espalhados em territórios identificados como “vulneráveis” e de “riscos”, o *trinco* (que pode abri-las ou fechá-las) era o sistema de informações sociais denominado Cadastro Único. Esse banco de dados tomou considerável centralidade nas ações cotidianas da política, expandindo suas atividades e lotando a maioria dos equipamentos socioassistenciais, por meio de crescentes novos cadastros, necessidade de atualizações, revalidações periódicas e um pesado conjunto de outras



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

burocracias. Ainda hoje é a ferramenta principal para o acesso a um conjunto de benefícios e é o grande responsável por considerável fluxo de pessoas no cotidiano da citada política.

O Cadastro Único, apesar das limitações objetivas postas em sua estrutura tecnológica, possui uma rica fotografia de diversos perfis das famílias espalhadas nos territórios e de suas principais demandas sociais. Contém importantes conteúdos para pesquisas, levantamentos de perfis socioeconômicos, planejamento público, identificação de diversas demandas para ações intersetoriais etc. Esse banco de dados, enquanto sistema de gestão de informações no âmbito do Suas, devidamente operacionalizado pela vigilância socioassistencial, deve oferecer elementos à gestão da política para a elaboração e a implementação de diversas ações a partir dos perfis sociofamiliares.

Para além de benefícios de natureza monetária, que têm sua devida importância, é preciso avançar na oferta de outros serviços e demais programas e projetos junto às requisições do público usuário. Manter a qualidade das informações de sua base de dados é um desafio constante. Porém, prevalece, ainda, em boa parte dos entes federados, como um grande *banco morto de informações*, sendo que boa parcela dos municípios assume, corriqueiramente, a função de *meros preenchedores de papel* (ou de sistemas).

Da mesma forma, a gestão do Bolsa Família, que também leva diariamente um expressivo número de famílias (particularmente as mulheres) às unidades socioassistenciais na busca de soluções para evitar a descontinuidade ou perda de recursos, impõe à política grandes demandas de acompanhamento de beneficiários, notadamente por meio da vigilância quanto ao cumprimento das “condicionalidades” para permanência no programa, assim como averiguação de um rol de diligências realizadas por órgãos de fiscalização. O programa teve (e tem) significativos impactos sociais, mas disputou centralidade no âmbito da gestão federal com a condução das ações da política assistencial.⁵

Em 2011, Dilma Rousseff sancionou a chamada *Lei do Suas*, marcada por atualizações na Loas às exigências dos conteúdos previstos no sistema (por meio das novas Norma Operacional Básica (2005) e Política Nacional de Assistência Social, de 2004). Seu governo, no campo socioassistencial, foi grifado pela emergência do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, dentro do Programa Brasil sem Miséria, que pretendia oscilação de estratos de classe entre suas faixas, especificamente da condição de pobreza extrema à pobreza, e o

⁵ De forma ainda inicial, tem havido um debate sobre a articulação entre a segurança de renda, os benefícios sociais de transferência monetária e a renda básica de cidadania, numa perspectiva de sua universalidade, no âmbito da política de assistência social. Uma breve consulta à Lei nº 14.601/2023 possibilita algumas reflexões (Brasil, 2023).

marcador principal era a ampliação da renda *per capita* familiar, incrementada pelos benefícios sociais.

Em meados de 2016, Dilma Rousseff teve seu mandato injustamente cassado por meio de uma trama que aglutinou setores da burguesia, do parlamento, da mídia, do judiciário e estratos de classe. O *impeachment*/golpe, em nome de “Deus, da pátria e da família”, e a Operação Lava Jato foram os alicerces para a ascensão da extrema direita no país, com devastadoras sequelas para as políticas e os direitos sociais no interím entre Temer e Bolsonaro, particularmente no campo da assistência social.

Por fim, serão sinalizadas as principais derrotas que a política sofreu no contexto do pós-golpe, o que abarca as gestões do impopular Temer e de seu sucessor, o reacionário e conservador Bolsonaro. Ainda, foram elencados alguns desafios postos à nova gestão de Lula quanto à reestruturação de um Sistema de Assistência Social forte e portador de proteção social.

4. Desestruturação e Reestruturação do Suas no Brasil Atual: apontamentos finais

A partir de 2016, o cenário político foi marcado por medidas de ajustes de Temer no contexto de crise do capital internacional: desemprego, arrocho salarial, ampliação de privatizações, aumento das desigualdades e da miséria. Seu governo, sustentado pela burguesia e pela extrema direita do país, foi expresso por dois grandes retrocessos.

Primeiro: realizou a contrarreforma trabalhista em 2017, mascarada por um discurso falacioso de regularizar a estabilidade das contas públicas, estimular a economia e gerar mais empregos. Ao contrário: representou graves retrocessos nos direitos trabalhistas, como a ampliação da jornada de trabalho, a fragilização da Justiça do Trabalho, a expansão de terceirizações e a promoção do trabalho intermitente. Segundo: aprovou a *PEC do Fim do Mundo* que congelou as despesas/investimentos do governo federal por até 20 anos, trazendo graves consequências para as políticas sociais, particularmente as de saúde e de educação, sob o pífio argumento de frear o crescimento dos gastos públicos. Ensaçou, também, mais uma contrarreforma da previdência, sendo impedido em função da intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, em 2018, e pelas grandes mobilizações e protestos da classe trabalhadora que evitaram adesão à proposta e provocaram certa instabilidade política para sua aprovação.

No campo socioassistencial, um dos ataques presentes na sua proposta de contrarreforma direcionava-se ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), acusando-o de ser



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

um *lôcus* de recebimentos indevidos e de várias fraudes. Mais uma vez, a falácia neoliberal foi usada para justificar uma maior burocracia e seletivismo, fiscalização e controle dos beneficiários (no acesso e na permanência), com o intuito de cortar “gastos” e combater “desvios”. Dentre outros regressos, a proposta continha aumento da idade para acesso ao benefício, que passaria a 70 anos, e mesmo a sua desindexação ao valor do salário mínimo. As mudanças no benefício foram excluídas da proposta por força da pressão popular.

A *principal marca* de sua ilegítima gestão no campo social foi a promoção do Programa Criança Feliz (2016), capitaneado por sua “embaixadora”, a ex-primeira dama Marcela Temer. Com apelo de proteção à primeira infância, suas ações direcionavam-se a beneficiários do Bolsa Família e do BPC (gestantes e crianças). Resgatou elementos de forte apelo ao voluntarismo, ao papel da mulher-mãe provedora e, também, à desprofissionalização de suas ações. Nas palavras de Bronzo e Araújo (2024), representou um verdadeiro afronte à política assistencial, dado o seu paralelismo e concorrência aos princípios do Suas, além da falta de aderência ao modelo de gestão.

Jair Bolsonaro chegou ao Executivo em 2019 com quase 60 milhões de votos válidos, aglutinados por grupos conservadores, fundamentalistas religiosos, de direita e da extrema direita, e, também, por amplos setores das classes populares. Ao lado do *lavajatismo*, as *fakes news* pautaram sua campanha sob o apelo à defesa e preservação dos *bons costumes*, da “família brasileira” e da política (ultra) neoliberal. Promoveu perseguições às mulheres, às pessoas negras, às comunidades LGBTQIAPN+, aos povos originários etc., pela via de discursos de ódio e propagadores de violências.

Ele, e seu governo, considerados como neofascistas (Boito Jr. 2019; Löwy, 2019), impuseram uma agenda que exacerbou a pobreza e a miséria, alargou o desemprego estrutural, assim como realizou sérios ataques e danos à democracia, à cultura, à ciência, à educação etc. Para piorar, sua gestão foi atravessada por uma crise sociosanitária em nível mundial em função da pandemia da covid-19. No país, embalado pelo negacionismo, a vida de quase 694 mil pessoas⁶ foram ceifadas até o final de seu mandato.

Uma marca comum em praticamente em todas as políticas sociais em sua gestão foi o sucateamento, a pulverização e a privatização. No campo da assistência social, levantamentos

⁶ Dados extraídos de: Covid: Sem atualização, Brasil mantém 693,8 mil mortes, segundo ministério. **Portal UOL**, São Paulo, 31 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2022/12/31/covid-19-coronavirus-casos-mortes-31-de-dezembro.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 28 abr. 2023.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

apontaram para drásticos cortes e redução de repasses financeiros da União na ordem de 70% para a realização das ações socioassistenciais e as atividades de gestão nos Estados e municípios. Estima-se que, no exercício de 2021, cerca de 43% do orçamento para o Suas não foi efetivado pelo extinto Ministério da Cidadania, como aponta o portal Congresso em Foco (2022)⁷. Isso refletiu negativamente para a garantia das ações socioassistenciais no Brasil como um todo, pois “a estratégia que expressa a face mais visível do desmonte ativo é a drástica redução do financiamento da política de assistência social e a descontinuidade dos repasses aos municípios” (Bronzo, Araújo, 2024, p. 10).

Sua principal ação social, embalada pelo contexto pandêmico e por pressão e críticas à sua omissão no ano de 2020, foi a concepção (demorada) de um auxílio emergencial. O governo chegou a propor a oferta, por apenas três meses, num valor módico de R\$ 200,00 – condições essas alteradas no Congresso Nacional, pela oposição, que elevou o valor para R\$ 600,00, chegando a ser pago por cinco meses. Ainda, converteu sua ação de transferência de renda ao Auxílio Brasil, em substituição ao Bolsa Família, como previsão de atendimento a mais de 18 milhões de famílias no país.

Uma das marcas das gestões de Temer e de Bolsonaro foi o forte desmonte do Suas, particularmente pela estratégia do desfinanciamento da política socioassistencial. O orçamento da União sofreu cortes na ordem 19% nos anos de 2016 e 2017. O Suas “tem sofrido perdas consecutivas de recursos nos últimos anos. Desde o início da gestão Bolsonaro, houve uma redução de mais de 70% nos repasses ao sistema, que caiu de R\$ 3 bilhões, em 2019, para R\$ 910 milhões no ano passado” (2021) (SCHIAFFARINO, 2022). O contexto do pós-2016 foi marcado por um cenário de severas medidas de ajustes fiscais e de perdas dos direitos sociais.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu seu terceiro mandato (2023-2026) com uma série de desafios e grandes expectativas, pautado no lema da *união e reconstrução*. Extinguiu a pasta da Cidadania e reestruturou o novo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), concentrando diversas ações, entre elas as de combate à pobreza e à fome, segurança alimentar e nutricional, inclusão socioeconômica, cuidados e família, além daquelas relacionadas à assistência social e à renda de cidadania.

⁷ Os dados estão disponíveis em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/gestao-bolsonaro-cortou-em-mais-de-70-repasses-para-assistencia-social/#:~:text=Base%20da%20pol%C3%ADtica%20de%20assist%C3%A2ncia,%24910%20milh%C3%B5es%20no%20ano%20passado>. Acesso em: 28 abr. 2023.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Um rápido panorama de suas ações atualmente, conforme o Relatório de Informações da pasta para compreender o contexto. O IBGE (2010) projetou que a população na situação de extrema pobreza era na ordem de 15 milhões de pessoas. No banco de dados do Cadastro Único (julho/2024), havia 94 milhões de pessoas inscritas, o que representava 46,3% da população brasileira - a cobertura de cadastro chegava a 201%. Já Bolsa Família, com média no valor de benefício na ordem de R\$ 681,09 (agosto/2024), alcançou cerca de 54,5 milhões de cidadãos. O repasse total aos usuários, no mesmo mês, chegou a R\$ 14,1 bi. Especificamente sobre a gestão da assistência social, um pouco mais de 6 milhões de pessoas idosas ou com deficiência foram contempladas com o BPC (julho/2024). O país tinha mais de 8,7 mil Cras instalados, 2,9 Creas, apenas 256 Centros Pops (direcionados à população em situação de rua) e 7,5 mil unidades de acolhimento institucional a diversos públicos – todos cofinanciados pelo governo federal (agosto/2024). O montante total de recursos repassados, até agosto de 2024, segundo as informações institucionais, foi de R\$ 2,7 bilhões para as ações meio (de gestão) e finalísticas socioassistenciais⁸.

Por fim, alguns apontamentos que podem ser considerados como desafios ao novo/velho governo Lula e à gestão da política de assistência social, variando em menor ou maior grau, para finalização desta exposição.

A consolidação do comando único é realidade longe em boa parte dos entes, com sobreposição de ações entre gabinetes de primeiras damas, secretarias congêneres, outros equipamentos sociais ou fundações, o que inclui “disputas” entre públicos, notadamente crianças, adolescentes, pessoas com deficiência e pessoas idosas. Da mesma forma, a efetivação do cofinanciamento justo, adequado, contínuo, sistemático e necessário às ações socioassistenciais descentralizadas nas três esferas é uma questão que pouco avançou. Desfinanciamento e subfinanciamento ainda estão presentes na condução da política e afetam cotidianamente a oferta dos serviços, situação recorrente e intensificadas nos governos de Temer e de Bolsonaro. Também não houve avanços quanto à definição de um patamar mínimo a ser investido pelos federados ao Suas, conforme históricas decisões das Conferências de Assistência Social.

A vinculação da concessão do BPC à *per capita* de meio ou um salário mínimo continua sendo uma luta histórica, assim como abolição de seu seletivismo previsto na concessão e em sua revisão periódica. Também, a redução da idade para acesso a partir dos 60 anos nunca

⁸ Todos estes números foram extraídos do Relatório de Informações Sociais do MDS, módulo Brasil, disponíveis em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?aM=0&codigo=0&aM=0#bolsafamilia>>. Acesso em: 19 ago. 2023.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

foi cumprida, enquanto deliberação da maior instância de controle social da política assistencial. Ainda na esteira de retrocessos, não houve o fortalecimento adequado dos Conselhos de Assistência Social, com ativa participação de usuários nos debates e deliberações sobre o rumo das gestões. A tutela ainda é uma marca no cotidiano institucional e é um tema que precisa ser reposto na agenda de debates da política nos quatro cantos do país. É válido pensar, ainda, sobre determinadas sobreposições de ações entre as instâncias de pactuação da política e as de controle – o que cabe reflexão sobre os papéis de comissões Intergestores e de instâncias de controle e de participação social, enquanto esferas deliberativas. Aliás, o respeito, o cumprimento e a efetivação das deliberações das Conferências de Assistência Social ainda são grande desafio à gestão da política.

A desprofissionalização tem sido uma das tônicas presentes na política socioassistencial e a gestão atual precisa combater isso. A desvalorização do quadro de recursos humanos, e de seus trabalhadores, ainda é realidade. O “reaparecimento” do primeiro damismo tem sido uma prática recorrente na definição das ações, assim como certos apelos ao voluntarismo na implementação das atividades. Pouco se avançou em termos de ampla realização de concursos públicos, implantação de planos de carreiras e salários dignos e coerentes, grandes investimentos em formação, capacitação e educação permanentes (a Política Nacional de Educação Permanente do Suas mal saiu do papel) etc. Carece, ainda, de implantação, de ampliação e, principalmente, de fortalecimento dos fóruns descentralizados de trabalhadores e de usuários, particularmente de forma autônoma.

É preciso avançar em termos de trabalho com famílias, assim como superar o *familismo* fortemente presente na política. Colocam-se como urgência de revisão analítica de determinados conteúdos da PNAS, como as concepções de matricialidade sociofamiliar; de usuários – apartados de sua condição de classe social, da questão sociorracial e de gênero/sexualidade; de vulnerabilidades e riscos – preponderantemente relacionados à questão monetária; de territorialização; de direitos e seguranças socioassistenciais etc.

Também, urge nas pautas governamentais, o debate da relação entre a assistência social e a transferência de renda focalizada a partir de uma ampla política de renda cidadã no país, devendo a mesma ser de Estado, sob a lógica da universalidade, da não contributividade e do não seletivismo. A renda básica de cidadania deve ser fortalecida com outras ações estruturais em termos do real enfrentamento da pobreza, da miséria e das desigualdades fortemente presentes no país.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Por fim, é estratégico reconhecer e criticar a perigosa aproximação entre a assistência social e as práticas manicomial. Em abril de 2024, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) impediu que as comunidades terapêuticas compusessem a estrutura do Suas, negando, às mesmas, a condição jurídica de entidades e organizações socioassistenciais. Tal posicionamento impediu que recebessem os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (vide a Resolução CNAS/MDS nº 151/2024).

Apesar da corajosa decisão, outras ações rondam a gestão nacional da política. Por exemplo, o Edital de Credenciamento nº 08/2023 habilitou, simplesmente, 587 (de 653 inscritas) entidades terapêuticas para realizar serviços de “acolhimento” a pessoas envolvidas em usos abusivos e problemáticos de drogas, com foco prioritária a mães, sob o argumento de proteger a maternidade e a infância. Os recursos eram originários da área de governo “Assistência Social” - 5032 - Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social. Por exemplo, A *per capita* usuário prevista pelo edital era R\$ 1.527,37 para mães com filhos. Essa *aproximação* deve ser objeto de qualificadas críticas.

Que a “união” proposta pelo governo não se baseie nas fracassadas estratégias de pactos e alianças de classe, com históricas desvantagens aos trabalhadores. Que a “reconstrução” seja sob outros moldes, novas bases – algumas delas aqui apontadas. E que a assistência social se efetive, de fato, como política protetiva e não compensatória. Apesar de alguns passos dados, a caminhada é longa. E o cenário político não tem mostrado facilidades nesse processo. Mas o que seria da política de assistência social sem seus processos de resistência?

REFERÊNCIAS

BOITO JR., A. O neofascismo já é realidade no Brasil. **Brasil de Fato**, São Paulo (SP), 19 de março de 2019. Disponível em:
<<https://www.brasildefato.com.br/2019/03/19/artigo-or-o-neofascismo-ja-e-realidade-no-brasil>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BOSCHETTI, I. A política da seguridade social no Brasil. In: CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. ABEPSS. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UNB, 2009, p. 323-338.

BRASIL. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nº**



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Brasília (DF), 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm#art33>. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRONZO, C.; ARAÚJO, E. T. de. Desmonte da política de assistência social no Brasil pós 2016: uma tragédia anunciada. **Revista Brasileira de Ciência Política**. v. 43, p. 1-33, e278905, 2024.

COLIN, D. Apresentação. In: **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. CRUS, J. F. da [et al.]. (org.). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1 ed. Brasília: MDS, 2013, p. 8-12.

COLIN, D. JACCOUD, L. Assistência social e construção do SUAS - balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. CRUS, J. F. da [et al.]. (org.). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1 ed. Brasília: MDS, 2013, p. 40-65.

GONÇALVES, A. de M. Contrarreformas da seguridade social no Brasil e os ataques aos direitos da classe trabalhadora. In: **Anais do I Seminário de Política Social e Serviço Social**. Instituto Federal do Ceará, *campus* Iguatu. Iguatu-CE: IFCE, v.1, n.1, jan. 2020, p. 12-23.

LÖWY, M. Neofascismo: um fenômeno planetário – o caso Bolsonaro. **A Terra é Redonda**. 24 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/neofascismo-um-fenomeno-planetario-o-caso-bolsonaro/>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

MOTA, A. E. **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

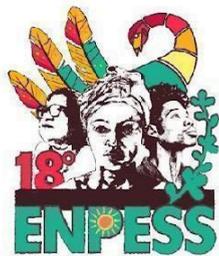
PEIXOTO, C. Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, idoso, terceira idade... In: BARROS, M. M. L. de. **Velhice ou Terceira Idade?** Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 69-84.

SCHIAFFARINO, J. Gestão Bolsonaro cortou em mais de 70% repasses para assistência social. **Portal UOL**. Congresso em Foco, 07 de janeiro de 2022. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/gestao-bolsonaro-cortou-em-mais-de-70-repasses-para-assistencia-social/>>. Acesso em: 19 ago. 2024.

SPOSATI, A. **A Menina Loas**: um processo de construção da assistência social. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TEIXEIRA, S. M. Envelhecimento do trabalhador e as tendências das formas de proteção social na sociedade brasileira In: **Argumentum**, Vitória, v. 1, n. 1, p. 63-77, jul./dez. 2009.

VIEIRA, N. de H.; TEIXEIRA, S. M. Envelhecimento e velhice na perspectiva da gerontologia social crítica: aspectos conceituais e teóricos In: MUSTAFÁ, M. A. da S. M. (org.). **Serviço Social**



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

e Gerontologia: a proteção da pessoa idosa em tempos de pandemia. Recife: Ed. UFPE, 2020, p. 226-251.