

Mesa Coordenada 5

ENTRE RETROCESSOS E LUTAS POR DIREITOS: a atualidade dos desafios e resistências dos sujeitos sociais da política de assistência social

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS: a população adulta em situação de rua atendida nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social para Pessoas em Situação de Rua (Centro Pop), no Maranhão

[10.51205/sinespp.2024.mesa.artigo014](https://doi.org/10.51205/sinespp.2024.mesa.artigo014)

SOCIAL ASSISTANCE POLICY FROM THE USERS' PERSPECTIVE: the adult population experiencing homelessness served at the Specialized Reference Centers for Social Assistance for People in Street Situation (Centro Pop), in Maranhão

Adriana Lígia Alvarenga Oliveira Fróes¹

RESUMO

Neste artigo, abordamos a Política de Assistência Social, na perspectiva dos sujeitos em situação de rua, atendidos nos Centros de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centros Pops). Estes Centros oferecem serviços, benefícios às pessoas em situação de rua, e, nesse sentido, buscamos compreender o significado dos Centros Pops, no Estado do Maranhão, na vida destes usuários, reconhecendo que estes espaços acolhem as pessoas em situação de rua, promovendo a sua inserção e encaminhamento às demais políticas de proteção social. Demarcamos que estas pessoas têm suas trajetórias de vida marcadas pela estrutura desigual do capital, necessitando de acesso aos direitos, aos serviços públicos básicos, por meio de políticas públicas que garantam sua sobrevivência, com dignidade. Temos como resultados que os Centros Pops se configuram como espaços importantes de acolhida e garantia de direitos desses usuários, mas que a atuação em rede ainda possui limites e deve ser fortalecida.

Palavras-chave: Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centros Pops); Política de Assistência Social; População em Situação de Rua; Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

¹ Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora do Departamento de Serviço Social (DESES)/UFMA. Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP). E-mail: adriana.ligia@ufma.br.

ABSTRACT

In this article, we address the Social Assistance Policy, from the perspective of homeless individuals, served in Specialized Reference Centers for Homeless People (Pops Centers). These Centers offer services and benefits to people living on the streets, and, in this sense, we seek to understand the meaning of Centros Pops, in the State of Maranhão, in the lives of these users, recognizing that these spaces welcome people living on the streets, promoting its insertion and referral to other social protection policies. We emphasize that these people have their life trajectories marked by the unequal structure of capital, requiring access to rights and basic public services, through public policies that guarantee their survival with dignity. The results show that the Pops Centers are important spaces for welcoming and guaranteeing the rights of these users, but that network activity still has limits and must be strengthened.

Keywords: Specialized Reference Center for Homeless People (Centros Pops); Social Assistance Policy; Homeless Population; Unified Social Assistance System (SUAS).

1 INTRODUÇÃO

A cidade reconfigura os espaços urbanos, com o agravamento da questão social e suas manifestações, dentre estas, a situação de rua, devido não só às dimensões estruturais dessa situação, como também, às conjunturais. As diferentes formas de precarização do trabalho, a deterioração dos espaços coletivos, o acirramento da segregação e violência urbana, são constitutivos não só dos conflitos urbanos, mas das condições aviltantes em que se encontram os sujeitos em situação de rua.

Essa população também é vista como destituída de afeto, de relações familiares, são sujeitos solitários, muitas vezes, abandonados. Avaliados como algozes de seus *próprios males*, tidos como desviantes, inadaptados para o trabalho, considerados uma ameaça à ordem pública. (Lemões da Silva, 2013).

Scorel (1999) analisa que a vida nas ruas pressupõe a desvinculação com a esfera familiar, o que denota uma perda do lugar social, posto que a família consiste em um universo de pertencimento e apoio. A situação de rua discrimina e torna mais vulneráveis ainda aqueles que se encontram nela, por estarem, também, excluídos da parcela economicamente ativa (PEA) da sociedade, nos centros urbanos, necessitando de atenção das normas internas e internacionais de proteção aos direitos humanos dessa população. (Vieira; Cardin, 2018).

Nesse sentido, a Política de Assistência Social passa a assumir, para uma parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social, e não parte da política

de proteção social. Note-se que, em face do seu redimensionamento e do agravamento da pobreza, a Assistência Social parece ter centralidade como estratégia de enfrentamento das expressões da “questão social”. (Mota, 2007, p. 28).

Neste Artigo, discutiremos como a população em situação de rua (PSR) é atendida no âmbito da Política, no que concerne ao trabalho do Centro Pop, no Estado do Maranhão, para garantir os direitos deste segmento empobrecido, que recorre a esta política pública para suprir algumas de suas necessidades.

Enfatizamos como procedimentos da pesquisa: análise bibliográfica; análise de dados secundários; entrevista semiestruturada junto aos técnicos, gestores da Política de Assistência Social, Coordenadores de Centro Pop e grupos focais junto aos usuários dos Centros Pops, em São Luís e Imperatriz. No entanto, neste Artigo, vamos nos deter à perspectiva dos usuários acerca do trabalho realizado no âmbito da Política de Assistência Social, por meio do Centro Pop.

Como objetivos, pontuamos: analisar como os serviços, projetos e benefícios ofertados à população adulta em situação de rua, no âmbito dos Centros Pops, nas cidades de São Luís e Imperatriz, afetam a vida destas pessoas, no que concerne à garantia dos seus direitos; compreender os desafios que se colocam aos usuários destes Centros, na permanência de seus direitos, em meio ao retrocesso que assola a Política de Assistência Social, corroborando com o seu desfinanciamento e refilantropização.

O método da investigação adotado no desenvolvimento desta pesquisa foi orientado pela perspectiva crítico-dialética, que se propõe a analisar a história da realidade social, seus processos de formação e transformação, em relação aos homens e aos outros fenômenos.

Trata-se de um importante método para análise dos fenômenos da vida social. Em relação aos resultados, temos que os usuários dos Centros Pops, no Maranhão, compreendem a relevância destes Centros, que se configuram como espaços de acolhida, de encaminhamentos às demais políticas públicas e promoção dos seus direitos de cidadania. Sendo que estes espaços enfrentam, cotidianamente, os efeitos de uma agenda política ultraneoliberal de desmonte e desproteção social.

2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MEIO A RETROCESSOS E LUTAS POR DIREITOS: a particularidade dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social para Pessoas em Situação de Rua (Centro Pop), no Maranhão

O fenômeno da PSR decorre de múltiplas determinações. Têm-se os fatores estruturais (ausência de moradia, trabalho e renda, mudanças econômicas e institucionais); os fatores biográficos, que incluem a história de vida de cada pessoa, suas rupturas de vínculos familiares, doenças mentais, infortúnios pessoais, como morte de parentes, roubos de bens, etc. e, ainda, os fatores naturais, como enchentes, inundações, etc. Dentre estes fatores, os mais frequentemente apontados nos estudos e pesquisas sobre a população em situação de rua são a ruptura de vínculos; inexistência ou ausência de trabalho regular; uso de álcool e drogas, situações de desabrigo, cabendo aqui enfatizar que a história mostra que o fenômeno está nitidamente vinculado à sociabilidade do capital. (Silva, 2009).

O empobrecimento se constitui, nesse processo, como determinação estrutural da questão da PSR. No período de expansão do capitalismo nas cidades, a limitada absorção das pessoas no mercado de trabalho gerou uma massa de miseráveis que, segundo Geremek (1995), enchia as praças e ruas, e contavam com a comida ou a esmola de um passante.

Temos como determinações conjunturais da PSR o não acesso ao trabalho, a ausência de moradia e as questões familiares. Face aos contextos de recessão e desemprego, a classe trabalhadora fica mais exposta aos empregos precários, informais, ou mesmo, à falta de emprego. Existem três condições que precisam ser consideradas e articuladas entre si, acerca da PSR, que são: a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, que faz com que a rua seja utilizada como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente (Silva, 2009).

Nesse sentido, queremos discutir acerca da Política de Assistência Social, a qual é destinada não só à PSR, mas também, a segmentos em situação de risco e vulnerabilizados pela pobreza e pela fragilização ou ruptura dos laços familiares e sociais, segmentos estes marcados pela invisibilidade. Além disso, pretendemos debater sobre a necessidade da articulação desta política às demais políticas públicas, no intuito de levar à superação dos processos de *rualização*.

Historicamente, a relação da PSR com as políticas sociais “[...] é uma relação de cobertura ínfima, quase de exclusão.” (Silva, 2009, p. 186), posto que há limites de abrangência e cobertura, determinados pela seletividade característica das políticas focalizadas. E, ainda,

têm-se as marcas históricas da Política de Assistência Social, política que mais possui programas voltados a essa população, como abrigos, albergues, repúblicas etc. Em última instância, a tarefa de reinserção social dos sujeitos em situação de rua é de responsabilidade do Estado, visando garantir a essa população padrões mínimos de dignidade, combatendo a violência que afeta esses sujeitos e promovendo sua cidadania.

Destacamos, nesse íterim, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), à qual classifica a proteção social como Básica e Especial, sendo esta proteção afiançada pelos três entes federativos. Propõe um pacto federativo que fortalece o poder local, quando busca efetivar a Assistência Social através dos municípios, embora, constata-se que “[...] o poder das cidades, o poder local é uma realidade ainda em construção nos países latino-americanos.” (Sposati, 2008, p. 4).

No âmbito desta Política, interessa-nos a Proteção Social Especial (PSE), que tem como objetivo a provisão social de pessoas e famílias que já perderam seus vínculos familiares e comunitários, devido a situações como abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, de trabalho infantil, dentre outras. Essa modalidade de proteção é realizada no âmbito dos CREAS. (Brasil, 2011).

Os serviços que compõem a PSE de média complexidade são: PAEFI; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de LA, e de PSC; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Estes serviços são ofertados no contexto dos CREAS e do Centro POP, propondo-se a contribuir para o processo de saída das pessoas das ruas. O CREAS trabalha com vários públicos e é responsável pelo PAEFI, mas o Centro Pop atua, especificamente, junto a pessoas em situação de rua.

No âmbito da PSE de alta complexidade, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, oferece o Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades Abrigo Institucional, Casa-Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidade Pública e Emergências.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e/ou o Centro Pop são responsáveis pelo trabalho social de *busca ativa* e abordagem nas ruas. Essas ações

ocorrem em praças, entroncamento de estradas, fronteiras, espaços de intensa circulação de pessoas, como terminais rodoviários, metrô e outros.

No que diz respeito ao Serviço Especializado de Abordagem às pessoas em situação de rua, compreendemos que visa contribuir para que estas retornem ao convívio familiar e comunitário, saindo das ruas, além de possibilitar seu acesso aos serviços socioassistenciais e demais políticas.

O Centro Pop foi previsto no Decreto nº 7.053/2009 e na *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*. Este Centro poderá, também, ofertar o Serviço de Abordagem Social, para os diversos segmentos que utilizam espaços públicos, como praças, viadutos, terminais de ônibus e entroncamento de estradas e identifica as pessoas em situação de rua para inseri-las no Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal, a fim de que sejam encaminhadas aos programas e benefícios socioassistenciais, para os quais tenham direito. (Brasil, 2009).

Cabe frisar aqui que a população em situação de rua conta com este Centro tão importante na promoção de seus direitos, mas que em meio a toda uma conjuntura de construção e busca do fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Política de Assistência Social sofre ataques, retrocessos. Concordamos com Behring, Boschetti (2011), que os padrões de universalidade foram, de fato, solapados pelo encolhimento dos encargos sociais previdenciários, que os governos pós-Constituição Federal de 1988 (CF 1988) favoreceram, sob inspiração neoliberal, promovendo a desresponsabilização pela proteção social, incluindo, ainda, tentativas de desmonte da seguridade social brasileira.

Face a essa realidade, os usuários desta Política e todos os demais sujeitos inseridos nela, sofrem os impactos desse processo. Neste trabalho, enfatizamos a importância necessária à atuação do Centro Pop na vida dos seus usuários, bem como a impossibilidade deste Centro, de forma isolada, sem articulação às demais políticas de proteção social, garantir que as pessoas atendidas por ele, tenham suas trajetórias de vida reconstruídas e seu reconhecimento como cidadãos.

3 A POPULAÇÃO ADULTA EM SITUAÇÃO DE RUA E OS CENTROS POPS NO MARANHÃO: desafios à efetivação dos direitos de cidadania deste segmento

Os Centros Pops foram implantados no Maranhão, no ano de 2010, o que significou um grande avanço na construção e efetivação dos direitos das pessoas em situação de rua,

por ser um local de acolhida e de convívio social e comunitário. (Nascimento, 2020).

Constituindo-se como um equipamento público que recebe demandas espontâneas, o Centro Pop realiza encaminhamentos os mais diversos, para a rede de serviços socioassistenciais. Oferta, ainda, atendimento individual e em grupo, orientações, espaço para higiene pessoal, guarda de pertences, lavagem de roupas, alimentação, entre outros serviços que se façam necessários para reduzir danos provocados pelas violações de direitos. (Brasil, 2011).

Em São Luís, temos dois Centros Pops, um localizado no bairro do Centro e o outro no bairro da Forquilha. E na cidade de Imperatriz, há apenas um Centro Pop. Vale ressaltar que o endereço do Centro Pop pode ser usado pelos usuários para fins de inserção no CadÚnico e, também, para emissão de documentos pessoais.

Cada usuário possui uma especificidade de atendimento, uma história particular, as ações do Centro devem ser focadas na autonomia destes usuários, na defesa de seus direitos. Assim, as ações que podem ser desenvolvidas no âmbito do Centro Pop são: busca familiar; inserção no CadÚnico; encaminhamento para serviços de saúde, incluindo tratamentos do uso prejudicial de substâncias psicoativas; encaminhamento para as demais políticas, como: educação, trabalho e renda, cultura, habitação.

No que diz respeito às ações do Centro Pop, os usuários afirmaram que recorrem a este Centro, porque é um local em que se sentem acolhidos, realizam atividades, acessam seus direitos, na forma de benefícios sociais, encaminhamentos à saúde e outras políticas, conseguem retirar sua documentação. “É nossa nova casa. Aqui encontramos apoio. É o acolhimento do lugar, na rua a gente vive só [...] o aconchego que não tem na rua, tem aqui.” (Informação verbal).²

Outros usuários ponderaram que:

Aqui tem banho, corte de cabelo, tem café, mingau, doação de roupas, às vezes, uns kits de higiene, de vez em quando, tá até faltando, né fulano? (pergunta para o Coordenador). Tem os cursos profissionalizantes, de vez em quando, aparecem uns cursos. Tem o dentista que atende. Tem umas atividades da Igreja. (Informação verbal).³

Lá no centro tem um bandeco dia de sábado e domingo. Lá tem muita gente que nem mora na rua e vai receber. Isso é errado, o bandeco devia vir pra cá também. Lá tem muita gente, tem gente ali que tem casa, a mãe pega os filhos e leva pra fila, vão pra casa, se deitar. Se a Secretaria é um órgão público pra cuidar das pessoas que está

² Depoimento retirado de entrevista realizada no dia 02/08/2022.

³ Depoimento retirado de entrevista realizada no dia 22/08/2022.

nas ruas, então, é pra essas pessoas. O governo tá devolvendo pra nós o nosso direito, estão priorizando um povo que não é dessa Secretaria. Quando a gente chega, já acabou. A demanda lá é alta. A gente não quer brigar com eles, a gente quer o nosso direito. (Informação verbal).⁴

Deparamo-nos com os usuários compreendendo que a sua condição de estar nas ruas lhes confere o direito à alimentação por parte do Centro (além de outros direitos), designado ao seu atendimento, que é o Centro Pop. No depoimento acima, o usuário afirma conhecer seu direito e reconhece o órgão gestor da Política de Assistência Social, na sua responsabilidade em promover o resgate de sua cidadania.

É interessante demarcar que, além da Política de Assistência Social, as pessoas em situação de rua contam com a Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua (PNIPSR), política que necessita ser efetivada e que visa um atendimento integral a estes sujeitos, no entanto, o que observamos, com esta pesquisa, é que a mesma não consegue avançar em suas ações estratégicas, o que culmina com o fato de que a Política de Assistência Social, acaba por assumir a responsabilidade na provisão das necessidades do segmento em situação de rua.

Destarte, faz-se necessário que os espaços de participação e mobilização política dos usuários da Assistência Social, como um todo, incluindo as pessoas em situação de rua, sejam fortalecidos. Estes usuários precisam se constituir como um segmento organizado, que vislumbra não só que esta, mas outras políticas também, lhes garantam direitos, compreendendo a relevância de discutirem, inclusive, projetos de sociedade.

A vida nas ruas pode ocasionar uma paralisia, que leva os sujeitos a uma maior identificação com a permanência nelas. Com o tempo, essas pessoas podem se acostumar como espaço da rua, pois conseguem estabelecer estratégias para sobreviver, para a sua autodefesa. Os fatores cognitivos podem levá-los a uma “[...] incapacidade de planejar concretamente e senso de falta de esperança, que podem atrapalhar suas chances de escapar das ruas”. (Snow; Anderson, 1998, p. 470).

Para Schuch, Gehlen e Santos (2017), esses indivíduos possuem uma condição comum de escassez de recursos financeiros, de falta de moradia, de laços sociais e familiares fragilizados, precariedade da rede de proteção social, por parte do Estado, além dos infortúnios da vida, e, para superar tais situações, é preciso que estas demandas legítimas

⁴ Depoimento retirado de entrevista realizada no dia 22/08/2022.

sejam supridas, oportunizando que suas histórias sejam refeitas.

Yazbek (2010) aponta, ao tratar da intersetorialidade na Política de Assistência Social, para uma gestão integrada das ações, a padronização da qualidade dos serviços, a ampliação do financiamento, a qualificação dos recursos humanos, mecanismos de participação, recusa ao conservadorismo. Inúmeros são os desafios, lidar com diferentes violações de direitos, promover a autonomização dos sujeitos, numa sociedade cada vez mais excludente social e economicamente, requer, também, fortalecer a articulação política entre a sociedade civil e os setores do governo.

Entretanto, é mister ressaltar os retrocessos que esta Política vem enfrentando, ao longo dos anos, tais como: o desfinanciamento da Assistência social, com vistas a suprir as necessidades do capital portador de juros, o que, conseqüentemente, tem acentuado as desigualdades sociais, o empobrecimento da classe trabalhadora, além do desemprego. Um quadro que se reflete nos atendimentos realizados por todas as políticas sociais, não só a Assistência Social, resultando na precariedade dos serviços ofertados.

Nos anos anteriores, sobretudo, no governo ultraliberal de Bolsonaro, vivenciamos em nosso país, contrarreformas trabalhistas e previdenciárias, que contribuíram com formas ainda mais precárias de exploração do trabalho, com a mercantilização dos bens sociais, refilantropização, redução de gastos sociais, culminando com o desfinanciamento das políticas sociais, na sua totalidade.

Nesse sentido, cumpre-nos mencionar que existe uma rede institucional de atendimento às pessoas em situação de rua, o que significa que não é atribuição única e exclusiva da Política de Assistência Social, porque estas pessoas possuem inúmeras demandas e necessidades, para além da Assistência Social, todavia, em meio ao quadro deflagrado acima, torna-se ainda mais desafiador promover o diálogo entre os sujeitos das diferentes políticas que podem garantir os direitos das pessoas em situação de rua, tornando-se necessário que os usuários, ao lado dos demais sujeitos desta Política, construam e fortaleçam os mecanismos de participação política.

“Os direitos operam como princípios reguladores das práticas sociais.” (Telles, 2006, p. 38). Assim, demarcamos que existem conflitos na operacionalização das políticas públicas, bem como contradições, sujeitos que entram e saem da cena pública, correlações de forças, cabendo a ressalva de que as garantias formais instituem uma cultura política, que implanta a cidadania no cotidiano da população.

A casa e a rua, para Da Matta (1991), constituem-se, para além de espaços geográficos, como campos de ação social, domínios culturais institucionalizados. Ao estarem nas ruas, sem contar com a proteção que uma casa oferece a quem nela reside, as pessoas em situação de rua estão expostas a riscos, vulnerabilidades, inseguranças.

Os sujeitos em situação de rua veem o Centro Pop como local de acolhida, onde conseguem acessar serviços e direitos, recebendo proteção social, que visa à garantia de suas vidas. É decerto que a Política de Assistência Social possibilita que estas pessoas tenham seus direitos individuais e sociais garantidos, mas, também possui limites na execução de suas ações, sendo necessário destacarmos, mais uma vez, a necessidade da atuação intersetorial, do trabalho em rede, para que estes usuários recebam atenção integralizada, no que tange às suas necessidades.

4 CONCLUSÃO

A estrutura basilar da sociedade capitalista atrelada às perdas, infortúnios que acometeram as pessoas em situação de rua, ampliaram os níveis de pobreza, desigualdades em que estas se encontram. É importante enfatizar que são pessoas titulares de direitos, e que, muitas vezes, os espaços que ocupam nas ruas vêm sendo aniquilados, sem oferta de novos espaços por aqueles que, institucionalmente, deveriam proteger socialmente estas pessoas.

As políticas sociais podem e devem ser formuladas e implementadas de modo a contribuir para que a realidade em que estas pessoas se inserem, seja modificada e que tenham, de fato, condições de traçar novas metas, projetos de vida, construção e/ou reconstrução de vínculos socio-relacionais, de modo que possam dispor de condições econômicas e materiais para alterar a condição de rua e possibilitar que novos processos identitários sejam construídos, no intuito de romper com visões estigmatizadoras, que as colocam em lugares inferiores e desqualificados.

O processo de participação social destes sujeitos pode reconfigurar sua relação com o Estado, fazendo com que se construam diálogos acerca das políticas públicas, que lhes são direcionadas e pressionando para que mais ações sejam implementadas para a garantia de seus direitos.

O desafio que se coloca para os sujeitos sociais da Política de Assistência Social,

incluindo os usuários, é o estabelecimento de uma relação com as políticas sociais, de maneira geral, não somente com a Assistência Social, no sentido de mobilização, de fortalecimento do seu processo organizativo, a fim de que não se limitem a uma luta política, com enfoque na resolutividade de seus interesses imediatos por proteção social, mas que se vinculem à luta pela emancipação humana.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. Suas e População em Situação de Rua**. Brasília, DF, 2011. v. 2.

DA MATTA, Roberto. **A Casa e a Rua**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991. ESCOREL, S. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1999.

GEREMEK, B. **A Piedade e a força: história da miséria e da caridade na Europa**. Tradução de: Maria de Assunção Santos. Lisboa: Terramar, 1995.

LEMÕES DA SILVA, T. **A família, a rua e os afetos: uma etnografia da construção de vínculos entre homens e mulheres em situação de rua**. Porto Alegre (RS): Novas Edições Acadêmicas, 2013.

MOTA, Ana. Elisabete. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda política recorrente e desafiante. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 20, p.127-140, 2007. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/164/189>. Acesso em: 30 jul. 2023.

NASCIMENTO, M. F. S. **A Política de Assistência Social e a População em Situação de Rua: Centro POP/Centro em São Luís/MA - configuração, serviços e público atendido**. 2020. Monografia (Graduação) - Universidade Federal do Maranhão, Curso de Serviço Social, São Luís, 2020.

SCHUCH, P.; GEHLEN, I.; SANTOS, R. (orgs.). **População de Rua: políticas públicas, práticas e vivências**. Porto Alegre: Cirkula, 2017.

SILVA, M. L. L. **Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

SNOW, D.; ANDERSON, L. **Desafortunados**: um estudo sobre o povo da rua. Petrópolis: Vozes, 1998.

SPOSATI, A. **Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva**: o caso da Assistência Social no Brasil. São Paulo: Paper, 2008.

TELLES, V. S. **Direitos Sociais**: afinal, do que se trata? Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VIEIRA, T. R.; CARDIN, V. S. G. (orgs.). **Pessoas em situação de rua**: invisibilidade, preconceitos e direitos. Brasília, DF: Zakarewicz Editora, 2018.

YAZBEK, M. C. Serviço Social e Pobreza. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13 n. 2 p. 153-154, jul./dez. 2010. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/1481>. Acesso em: 1 ago. 2023.

Mesa Coordenada 5

ENTRE RETROCESSOS E LUTAS POR DIREITOS: a atualidade dos desafios e resistências dos sujeitos sociais da política de assistência social

A RETOMADA DA DEMOCRACIA NO BRASIL: a particularidade da reconstrução do SUAS

[10.51205/sinespp.2024.mesa.artigo015](https://doi.org/10.51205/sinespp.2024.mesa.artigo015)

THE RETURN OF DEMOCRACY IN BRAZIL: the particularity of the reconstruction of SUAS

Annova Míriam Ferreira Carneiro¹

RESUMO

Este artigo resulta de reflexões acerca do processo de implementação da Política de Assistência Social no Brasil. Demarca o processo recente de inflexão desta política pública, acirrada com a pandemia da Covid-19, ao tempo que traz apontamentos acerca do processo em curso, no país, de reconstrução do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, enquanto uma das expressões da retomada da democracia. Considera-se que estes movimentos expressam e reproduzem contradições inerentes à sociedade brasileira, que na contemporaneidade têm como perspectiva a reafirmação da Assistência Social como direito social a ser efetivado pelo Estado, como dever intrasferível.

Palavras-chave: Democracia; Desmonte; Política de Assistência Social; Resistência.

ABSTRACT

This article results from reflections on the implementation process of the Social Assistance Policy in Brazil. It marks the recent process of inflection of this public policy, intensified with the Covid-19 pandemic, at the same time that it brings notes about the ongoing process, in the country, of reconstruction of the Unified Social Assistance System - SUAS, as one of the expressions of the resumption of democracy. It is considered that these movements express and reproduce contradictions inherent in Brazilian society, which in contemporary times have as their perspective the reaffirmation of Social Assistance as a social right to be implemented by the State, as an untransferable duty.

¹ Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pós-doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora associada nível 1 do Departamento de Serviço Social (DESES) UFMA. Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (GAEPP). E-mail: annova.carneiro@ufma.br.

Keywords: Democracy; Disassemble; Social Assistance Policy; Resistance.

1 INTRODUÇÃO

Política de Assistência Social – PAS compõe o Sistema de Seguridade Social Brasileiro, ao lado da Política de Saúde e de Previdência Social. Tem ratificado o seu caráter protetivo, pelas responsabilidades atribuídas no que se refere ao atendimento de demandas expressas por seus usuários, sobretudo daquelas decorrentes do acirramento da pobreza e desigualdade social, violações de direitos e de violências diversas.

Contraditoriamente, a Política de Assistência Social - PAS, foi submetida a um processo de desmonte, com o Golpe de 2016 até os anos de 2022, quando o Brasil experienciou movimentos de desmanche dessa Política, assim como do Sistema de Proteção Social, com processos sistemáticos de desfinanciamento, bem como de desconsideração das instâncias de controle social instituídas para deliberação sobre essa Política e, conseqüentemente seu avanço. Conforme assinalado por Carneiro; Araújo; Araújo (2019), a Política de Assistência Social sofre uma profunda inflexão, visto que o Governo Temer implementou uma agenda, agora reforçada pelo governo Bolsonaro, que impactou os avanços então alcançados pela Política, com aceleração dos cortes orçamentários, comprometendo todo o funcionamento das estruturas do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Neste artigo, aborda-se a Política de Assistência Social, considerando-a como uma das políticas públicas responsáveis por garantir a proteção social, no contexto social em que está inserida, que a condiciona e a determina, a imprimir determinado desenho, de acordo com os interesses sociais e a correlação de forças existente. O intuito é analisar a Assistência Social, no Brasil, no contexto da pandemia da COVID-19, o processo de desmonte e a reconstrução do SUAS em curso. Efetivamente, nesse contexto envolto a desafios, a Assistência Social afirma-se como política pública essencial, requisitada a oferecer respostas para minorar os impactos negativos deixados pela pandemia, no momento de resgate gradativo dos princípios democráticos que orientam essa Política.

Este artigo resulta de revisão bibliográfica sobre as temáticas analisadas e de levantamento de dados e informações relacionados à temática central. Ressalta-se, ainda, que essa produção constitui síntese de reflexões, estudos e pesquisas desenvolvidos no interior do

Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza - GAEPP da Universidade Federal do Maranhão - UFMA. Ademais, parte das análises aqui circunscritas também consubstanciam estudos desenvolvidos no pós-doutoramento, realizado de março/2020a março/2021, junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia - UFC, sob a supervisão da Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho, a partir da pesquisa Formas de Resistência em tempos de Desmonte da Política Nacional de Assistência Social/SUAS.

2 (DES)PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: o desfinanciamento e a descentralidade da Política de Assistência Social no contexto da dupla pandemia

Conforme enfatizam Araújo e Carvalho (2021), o Brasil vivenciou duas pandemias que se inter cruzaram, numa perversa confluência: a da Covid 19 e a do governo Bolsonaro que desconsidera o Sistema de Seguridade Social, inscrito na Constituição Federal Brasileira de 1988. Esse Sistema, de configuração híbrida, constitui-se por políticas de caráter contributivo, a Previdência Social, e não contributivo, como as Políticas de Saúde e Assistência Social, regulamentadas por leis específicas.

Dessa forma, a Covid-19 ocorre num contexto de desfinanciamento das políticas públicas, particularmente de Saúde, Previdência e Assistência Social, que devem ser fundamentadas no direito, na igualdade, na justiça social e na dignidade humana, consideradas como direito inalienável do cidadão e dever intransferível do Estado.

Contraditoriamente, com a transferência aos trabalhadores do ônus do sistema econômico capitalista, em constante crise, e na atualidade em crise prolongada, tem-se como resultado um processo sistemático de desproteção da classe trabalhadora. Aspecto que confirma a existência de conflito de interesses que envolvem a proteção social, no país, que longe de ser isolado e episódico, constitui-se em conflito permanente entre classes sociais antagônicas, exacerbado em determinados contextos, como o processo de desconstrução de direitos, vivenciado nos últimos 6 anos no país.

No âmbito da Seguridade Social, a Política de Assistência Social - PAS, por sua vez, foi submetida a um processo de desmonte, a partir do Golpe 16. Conforme pontuam Carneiro; Araújo; Araújo (2019), a Política de Assistência Social sofre profunda inflexão, sendo que o Governo Temer implementou uma agenda, reforçada pelo governo Bolsonaro a impactar os avanços então alcançados pela Política, com aceleração de drásticos cortes orçamentários, comprometendo todo o funcionamento das estruturas do SUAS. Processo que caracteriza um

lamentável reforço do projeto conservador a reafirmar a transmutação do direito em favor, com todas as históricas mazelas institucionais daí decorrentes.

A regulamentação da Política de Assistência Social, está referenciada na Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), na Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), na Norma Operacional do SUAS de 2005 e 2012 e na Lei nº 12.435/2011. Ou seja, a essencialidade da Assistência Social é definida, mediante a instituição de um marco legal/regulatório, o qual expressa a responsabilidade dessa Política em garantir proteção social à população em situação de vulnerabilidade e riscos pessoal e social na condição de direito social, de forma particular em contextos de calamidade pública.

Assim, na atual conjuntura, a Política de Assistência Social é requisitada a oferecer respostas para mitigar os efeitos deixados pela pandemia, no contexto pós-pandêmico. Todavia, ao considerar a desestruturação do SUAS, as dificuldades para sua implementação num contexto de pandemia e suas particularidades, ou seja, o campo específico da proteção social a ser processada por essa Política, expresso nas seguranças afiançadas (sobrevivência e de renda, acolhida, autonomia e convívio), observa-se a complexificação dos desafios para sua materialização (Carneiro, 2020). Ademais, o pós-pandemia carrega em si desafios no que diz respeito à reafirmação e efetivação de direitos sociais, como forma de assegurar direitos humanos, sobretudo dos mais vulneráveis.

A natureza essencial da Assistência Social é afirmada pelo Decreto Presidencial nº 10.282/2020, ao incluí-la dentre os serviços públicos e atividades essenciais, considerados indispensáveis ao atendimento das necessidades da população durante a pandemia do coronavírus. Essenciais, porque se não atendidos colocam em risco a segurança, a sobrevivência e a saúde das pessoas. Por conseguinte, a PAS é requisitada a oferecer respostas a situações preexistentes, na realidade brasileira, que se exacerbam nesse contexto como: risco de sobrevivência de indivíduos e famílias que vivem na pobreza e na extrema pobreza, necessidade de abrigo de pessoas em situação de rua, pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças, adolescentes e mulheres expostos a diferentes formas de violência acirradas pelo isolamento social, dentre outras. Na contemporaneidade, tem-se como perspectiva a reconstrução do SUAS, nos moldes conforme proposto pelo Conselho Nacional de Assistência Social, que deliberou a seguinte temática para o processo conferencial de 2023: “**Reconstrução do SUAS: o SUAS que temos e o SUAS que queremos**”.

Todavia, ressentiu-se no Brasil, durante os últimos 6 (seis) anos da ausência de

reconhecimento efetivo da Assistência Social para além do marco legal que a determina e do contexto pandêmico, que desvela de forma mais intensa a sua necessidade, visto que sua essencialidade não se afirma somente com a pandemia, justificada antes por significativas parcelas de usuários que necessitam da Assistência Social na sociedade brasileira e que são atendidos pela rede SUAS, nos 8.428 CRAS, 2.766 CREAS, 235 Centros Pop, 8.808 Centros de Convivência e 7.115 Unidades de Acolhimento (Rede SUAS em 26/10/2020). Rede cuja constituição e funcionamento, para ofertar serviços e viabilizar benefícios socioassistenciais, resulta de dois ciclos, conforme ressalta Castro (2016): o primeiro que se inicia em 2005, quando foi criado, e se estende até 2011, ano de reformulação da LOAS; e um segundo ciclo, que se inicia em 2012 e se estende até 2016, quando o processo de consolidação do SUAS sofre interrupção com a implementação do golpe institucional. Conforme definido no Pacto Federativo, para a PAS garantir proteção social é necessário o provimento das condições, pelas três esferas de governo, para sua implementação, inclusive com a garantia de cofinanciamento pelos entes federados.

Vieira (2020) referindo-se aos efeitos da Emenda Constitucional nº 95/16 na PAS/SUAS, afirma que “mais que congelar recursos, o governo vem reduzindo ano a ano o orçamento das políticas públicas”. Em 2016, ano de aprovação da EC nº 95/16, foi destinado para Assistência Social R\$ 2,1 bilhões; para o ano de 2020 foi aprovado R\$ 1,3 bilhões. Trata-se de uma redução de mais de 60% no período analisado. Em 2021, o orçamento é de apenas R\$ 1.085 bilhões (Vieira, 2020). Ademais, ressalta o *déficit* orçamentário no SUAS expresso: pelas dívidas de exercício anteriores de aproximadamente 2 bilhões; pelo efeito da Portaria nº 2.362/19 que regulamenta redução, em média, de 40% dos recursos repassados para os municípios e de 33% para os estados; pela extinção, no exercício de 2020, de recursos para o enfrentamento do trabalho infantil, do cofinanciamento para o IGD/SUAS e para o desenvolvimento do CapacitaSUAS e pelo cofinanciamento insuficiente para atingir a cobertura necessária de 100% da rede socioassistencial do SUAS.

Importa destacar que a liberação de crédito extraordinário de R\$ 2,5 bilhões destinado para provisão do Serviço de Proteção em Situação de Calamidade Pública e de Emergências não exime o governo da responsabilidade de repasse regular e sistemático dos recursos ordinários, com recomposição do orçamento de forma a garantir o funcionamento da rede socioassistencial, sobretudo nesse contexto de pandemia (Carneiro, 2020).

Desse modo, a situação descrita ratifica que a pandemia encontrou o SUAS combalido,

já enfraquecido diante das reduções orçamentárias constantes, resultantes de um processo de desresponsabilização gradativa do Estado para sua efetivação. Seu orçamento já se encontrava em processo de retração, envolto a incertezas e descontinuidades colocando em ameaça a implementação da Política de Assistência Social no país. Isso significa a desconsideração da PAS/SUAS enquanto Política essencial, pelo retrocesso no que diz respeito à sua legitimidade, institucionalidade e visibilidade como direito social.

Assim, a pandemia da Covid-19, que ocorre num contexto de desmonte das políticas sociais, e particularmente a Política de Assistência Social tem sofrido o impacto com o esgarçamento e sucateamento dos serviços e das condições de trabalho na rede socioassistencial a despeito de sua valorização e investimento para atendimento digno à população que dela necessita.

Diante desse cenário, os estados e municípios são requisitados a manter a proteção social à população já atendida pela Assistência Social e a garantir proteção aos segmentos mais vulnerabilizados com a pandemia, diante dos agravos causados pela Covid-19. Isso significa que estados e municípios encontram-se diante de demandas, que vão desde a necessidade de proteção social básica até a especial de alta complexidade, sem ter a garantia das condições necessárias para efetivo atendimento. Dessa forma, se por um lado a essencialidade da Assistência Social é reconhecida legalmente, por outro a incapacidade da rede socioassistencial em garantir proteção social fica exposta no contexto pandêmico, sobretudo como consequência direta do desmanche. (Carneiro, 2020b)

As tendências regressivas do SUAS observadas, nos governos Temer e Bolsonaro, resultantes do novo ciclo de ajuste do país às demandas do capital em crise, ratificam a necessidade de reconhecimento efetivo do SUAS enquanto sistema público de gestão, descentralizado e participativo “a ser implementado para a garantia das seguranças relacionadas à função de proteção, assim como a implantação das demais funções, ou seja, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos” (Silveira, 2017, p. 496).

Ou seja, trata-se de um reconhecimento que considera não somente o atendimento emergencial que a Assistência Social pode prestar a indivíduos e famílias, mas que envolve ações protetivas direcionadas à garantia de direitos destes. A compreensão incompleta e distorcida dessa Política conforme, Pereira (1996) relaciona-se à persistência de concepções históricas que reitera a forma restritiva da Assistência Social ao associar essa Política ao assistencialismo e às formas emergenciais de atender à população.

Portanto, a essencialidade e centralidade da PAS não podem ser compreendidas apenas por ações emergenciais, considerando-se suas particularidades no sistema protetivo brasileiro que ultrapassam essa intencionalidade. O dilema posto parece residir na dificuldade dessa Política constituir-se em política de provisão social, que tem por base a noção de direito social (Couto, 2010, p. 167) que vai na contramão das práticas tradicionais de ajuda em situações emergenciais.

No contexto da pandemia da Covid-19, além dos desafios inerentes ao processo de gestão do Auxílio Emergencial, outros desafios foram postos para implementação da PAS, dentre os quais: a baixa arrecadação de alguns estados e municípios brasileiros, redução de valores das parcelas de recursos destinados aos serviços do SUAS, não pagamento de despesas de exercícios anteriores, como implicação direta da Portaria nº 2362 do Ministério da Cidadania, dentre outros que comprometeram a oferta dos serviços e atendimento compatível com as demandas que ‘batem à porta’, momento em que a Assistência Social careceu de maior investimento para processar proteção às pessoas.

A não recomposição do orçamento, a morosidade de repasse dos recursos ordinários, proveniente do Governo Federal, para manutenção da rede, a desconsideração das deliberações referentes ao orçamento pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, constituíram-se limites a implementação dessa Política e evidenciaram que a liberação de crédito extraordinário não teve a capacidade de resolver as fragilidades carregadas pelo SUAS ao longo dos últimos anos.

Os aspectos considerados evidenciam ruptura do Pacto Federativo, pela esfera federal, para garantia da Assistência Social, num contexto que exigiu uma intervenção pública compartilhada, com investimento público expressivo, que garantisse a valorização e proteção dos trabalhadores, a oferta sistemática de serviços e viabilização de programas e benefícios, durante e depois da pandemia.

Acresce-se a esses aspectos o negacionismo presente nas ações e omissões da então gestão federal que agravou a situação brasileira, durante a pandemia, cuja centralidade não abrigou a proteção social, “visto ancorar-se no desenvolvimento de um projeto ultraliberal, genocida e reacionário que caracteriza o Bolsonarismo e tem impactado de forma negativa, a Seguridade Social no país, sobretudo a Política de Assistência Social” (Carneiro, 2020b).

3 GOVERNO LULA: expectativa de reconstrução do SUAS

Com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da república, em 2023, tem-se como expectativa, no Brasil, o fortalecimento da democracia que fora fortemente abalada nos últimos anos. Isso porque o Brasil vivenciou episódios históricos marcados por posturas profundamente conservadoras, antidemocráticas, com traços marcadamente ditatoriais e de regressão dos direitos sociais.

Tem-se como perspectiva a retomada do avanço do SUAS no país, instituído nos anos 2005, com a restauração da Rede SUAS de atendimento de usuários dessa Política, nas diversas unidades de referência de garantia de proteção social básica e especial: CRAS, CREAS, Centro Pop, Centro Dia e unidades de acolhimento institucional. Para tanto, é fundamental o exercício do controle social, mediante discussão, análise da atual situação da Assistência Social, do SUAS que temos, bem como do SUAS que queremos, a demandar deliberações, por todo o território nacional, acerca do que é necessário avançar nesta Política.

É importante considerar que o SUAS na atualidade mostra-se, ainda, combalido pelos sucessivos ataques sofridos, seja na sua concepção enquanto direito de cidadania, seja no que se refere ao desfinanciamento, pelos cortes efetivados nesta Política, seja pela marca deixada por uma gestão unilateral verticalizada e pela desestruturação das equipes de referenciadas unidades de atendimento, dentre outros. Esses aspectos sinalizam para a necessidade de restauração, reconstrução e avanço do SUAS, no que diz respeito à qualificação da rede de atendimento, ampliação de sua cobertura, capacidade de atendimento e acompanhamento, na perspectiva da equidade social, financiamento e controle social garantidos e quadro de pessoal permanente. Acresce-se a esses aspectos a urgência desta Política dar respostas as demandas referentes a: vulnerabilidades, violação de direitos e violências, acolhimento institucional, acompanhamento de adolescentes no cumprimento de medida socioeducativa, dentre outras.

As considerações evidenciam os limites para a garantia da Política de Assistência Social, no Brasil, sobretudo no contexto da pandemia da COVID-19, momento em que houve o recrudescimento das expressões da questão social. Dentre os desafios estão: garantir o cumprimento do Pacto Federativo, pelas esferas de governo, especialmente pela esfera federal, visto a exigência de uma intervenção pública compartilhada, efetivar o investimento público necessário para o atendimento das demandas apresentadas, proteção às/aos trabalhadoras/es do SUAS, assim como para oferta sistemática de serviços e implementação de programas e

benefícios.

Compreende-se que os gestores têm assumido responsabilidades de execução de serviços e benefícios, cujo financiamento foi pactuado conjuntamente. Aspecto que sugere o cumprimento célere de atribuições e competências pelos entes federativos, ou seja, o reestabelecimento das pactuações federativas, com recomposição do orçamento, regularizaçãodos repasses de recursos para manutenção da rede socioassistencial, além da manutenção do repasse de recursos extraordinários para fazer face às demandas no pós-pandemia.

Dentre as temáticas fundamentais para discussão e consideração no contexto da reconstrução do SUAS estão: o financiamento, controle social, a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais e transferência monetária. O financiamento obrigatório, como instrumento que expressa compromisso assumidos pelas esferas de governo, para garantia dos direitos socioassistenciais. O Controle Social apresenta-se como categoria a ser considerada, visto a necessidade de reconhecimento dos conselhos como espaços participativos e de exercício de controle social, com garantia de deliberação e fiscalização. Ressalta-se que tanto o financiamento quanto o controle social concorrem para a qualificação da Assistência Social como política pública e seu sistema de gestão, o SUAS. Ademais, as ofertas sistemáticas de serviços nas unidades e a implementação de benefícios socioassistenciais e transferência monetária, dependem da consideração efetiva da Assistência Social enquanto política de Seguridade Social, descentralizada e que requer a participação social. Isso por que “A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (Coutinho, 2008).

4 CONCLUSÃO

A ascensão da direita vem ocorrendo, com diferentes expressões e configurações, em âmbito mundial na contemporaneidade. Em distintas conjunturas, é importante considerar possíveis causas, características, expressões desse fenômeno, bem como, é fundamental identificar os impactos dessa ascensão na democracia representativa. Assim vimos as consequências dessa ascensão para a democracia a expressar-se, fortemente, no Brasil na contemporaneidade, inclusive pelos rebatimentos evidenciados na Política de Assistência Social.

O avanço das direitas, no país, resulta no processo de impeachment da Dilma Rouseff, no Golpe 2016 e demarca uma nova época histórica no Brasil, instituindo um tempo de autoritarismo, com ataque à democracia, em meio aos discursos e práticas de luta pela garantia da legitimidade da democracia representativa.

Parte desse processo foi a eleição de Jair Messias Bolsonaro que se configurou um governo fundado nos ditames do ultraliberalismo, do militarismo autoritário e do reacionarismo. Como expressão do Golpe 2016, tem-se um projeto autoritário, o qual inclui processo de nítido retrocesso dos direitos sociais e trabalhistas, o desmanche do Sistema de Seguridade Social, mediante desfinanciamento das políticas públicas.

Nesse contexto, ocorre um agravamento da situação de desproteção social de amplos segmentos da sociedade, impulsionada pela Covid-19, ao causar forte pressão sobre os sistemas públicos, principalmente SUS e SUAS, que não se veem estruturados o suficiente para responder às novas e velhas demandas. Sistemas que apresentam fragilidades intensificadas, desde 2016, pela descentralidade da proteção social, no país, e que adquirem contornos críticos no atual governo, ao promover ruptura com o Pacto Federativo de financiamento das políticas públicas no Brasil, fragilizando um dos princípios democráticos estabelecidos Pela Constituição Federal de 1988.

Obviamente que as contradições da Política de Assistência Social não são superadas nos marcos do sistema capitalista. Contudo, compreende-se sua essencialidade para garantia da sobrevivência de diversos segmentos de trabalhadores (as), no Brasil, o que por si só justifica sua defesa junto aos trabalhadores e usuários do SUAS, num cenário que coloca em evidência a necessidade de sua reconstrução, enquanto política pública de Seguridade Social, como uma das expressões principais do reconhecimento de sua relevância como direito de cidadania no país.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Maria do Socorro S. de; CARVALHO, Alba Maria P. de. Autoritarismo no Brasil do presente: bolsonarismo nos circuitos do ultraliberalismo, militarismo, reacionarismo. In: Revista Katálysis, Volume 24, N. 1, 2021.

_____. Coronavirus e bolsonarismo: uma dupla pandemia no Brasil do presente. In: Crise humanitária, bolsonarismo e (des)proteção social no Brasil do presente: particularidades da Política Nacional de Assistência Social, 2020. Teresina: UFPI. III Simpósio Internacional de Políticas Públicas, 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.282 de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

_____. Ministério da Cidadania. Portaria nº 2362/2019. Dispõe sobre o acompanhamento do cofinanciamento do SUAS.

_____. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

_____. Ministério da Cidadania. Sistema de Informação da REDE SUAS. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br>. Acesso em: 26/10/2020.

_____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica de Assistência Social). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 8 de dezembro 1993.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 (Nova Lei Orgânica de Assistência Social). Poder Executivo, Brasília, DF, julho de 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. SNAS. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: 2004.

CARNEIRO, A.M.F; ARAÚJO, C.C; ARAÚJO, M.S.S de. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. In: Revista Ser Social, vol 21, n 44, janeiro a junho de 2019, p.29-47.

_____. I WEBINÁRIO: **POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**: novas configurações em tempos de desmonte da Seguridade Social. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA, UFC, 2020b.

_____. **POBREZA, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SEGURANÇA DE RENDA**: o Auxílio

Emergencial no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. SINESPP, Piauí, 2020.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? 4 ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara. A Assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília:Thesaurus,1996.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 130. Set.-Dez. 2017.

VIEIRA, Margarete Cutrim. Webinário: **A Política de Assistência Social em tempos de desmonte (2016/2020)**: gestão, financiamento e oferta de serviços e benefícios socioassistenciais. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFC, 2020.

Mesa Coordenada 5

ENTRE RETROCESSOS E LUTAS POR DIREITOS: a atualidade dos desafios e resistências dos sujeitos sociais da política de assistência social

DESAFIOS E RESISTÊNCIAS: as lutas de usuários e usuárias da assistência social por protagonismo e reconhecimento como sujeitos de direitos

[10.51205/sinespp.2024.mesa.artigo016](https://doi.org/10.51205/sinespp.2024.mesa.artigo016)

CHALLENGES AND RESISTANCE: the struggles of social assistance users for protagonism and recognition for rights subjects

Cleonice Correia Araujo¹

RESUMO

O presente artigo propõe reflexões críticas sobre os(as) denominados(as) usuários(as) da assistência social e os dilemas que tem marcado a sua construção como sujeitos de direitos. Discute o processo histórico de silenciamento e subalternização como relação social que se atualiza na sociedade brasileira e nas políticas direcionadas a pobreza. A partir da perspectiva do protagonismo reafirma-se a necessidade de estratégias que estimulem e fortaleçam processos de mobilização e participação política no âmbito dos direitos sociais no qual a assistência social está inserida.

Palavras-chave: Usuários (as), assistência social, resistência, direitos sociais

ABSTRACT

This article proposes critical reflections on the so-called users of social assistance and the dilemmas that have marked their construction as subjects of rights. Discusses the historical process of silencing and subalternization as a social relationship that is updated in Brazilian society and in policies aimed at poverty. From the perspective of social protagonism, the need for strategies that stimulate and strengthen processes of mobilization and political participation within the scope of social rights in which social assistance is inserted is reaffirmed.

¹ Assistente social. Doutora em Políticas Públicas pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora Associada IV do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (UFMA). Professora da Residência Multiprofissional em Saúde (HUUFMA). Pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP – UFMA). E-mail: cleonice.ca@ufma.br.

Keywords: Users, social assistance, resistance, social rights

1 INTRODUÇÃO

O tempo presente que se desvela na atualidade é marcado por adversidades que exigem e desafiam compreensões. Exigem construção de respostas e perspectivas que sinalizem possibilidades societárias pautadas na defesa intransigente da vida humana, dos direitos humanos, da natureza. ao contrário do que preconiza o capital na sua predatória saga financeira que se revela cada vez mais violenta, destrutiva, impondo sacrifícios ambientais, humanos, inviabilizando o presente e o futuro, ceifando vidas em prol do lucro e da acumulação.

Desde os anos 1990, mediante a consolidação dos ditames neoliberais, está em curso um processo ofensivo de desmonte da proteção social com implicações sobre os sistemas públicos de políticas sociais e, em decorrência, sobre os direitos sociais em meio a uma crise ampliada de valores caros a qualquer processo que se pretenda civilizatório como a igualdade, a solidariedade, a justiça social, a defesa da vida humana com dignidade. Essa crise ampliada não apenas tem provocado como tem feito avançar uma intensa devastação que, segundo Behring (2021, p.206) extrapola a devastação da natureza. Segundo a autora, trata-se de uma devastação humana concretizada pela forma capitalista de produção e reprodução social que coloca em risco a relação entre seres humanos, seres vivos e natureza. Behring (2021) ressalta que o produtivismo predatório do capital em sua face madura e decadente promove a destruição de possibilidades de vida e da própria vida.

Neste sentido, o desmonte da proteção social brasileira compõe um processo de devastação da vida, um processo de desumanidade, tendo presente, dentre outros aspectos, o conjunto de medidas expressas em contrarreformas após o golpe de 2016 no Brasil, intensificadas nos últimos governos (Temer 2016 – 2018 e Bolsonaro 2019 – 2022, este último, governo de extrema direita de cariz nazifascista eleito em 2018). A contrarreforma trabalhista (EC n.93/2017), a nova Lei de Regulamentação Fiscal (LRF/EC n.95/2016), a contrarreforma da Previdência Social (EC n. 103/2019), a extinção do Programa Bolsa Família (MP n.1061/2021) e sua substituição pelo Auxílio Brasil, um programa focalizado, excludente, temporário e com forte viés eleitoral, constituem algumas medidas que reconfiguram um sistema cada vez mais questionável quanto ao seu caráter protetivo e de direito.

Importa ter presente a trajetória da proteção social brasileira: complexa, permeada por

tensões, contradições, disputas no contexto de uma formação de base colonial, escravocrata, de domínio de oligarquias avessas a processos democráticos. Uma formação na qual a desigualdade, o empobrecimento e a negação de direitos à população empobrecida não apenas moldaram as estruturas sociais, mas também foram instituídos como um projeto de poder e dominação.

É nesse contexto que precisamos refletir sobre a Política de Assistência Social no sentido de pensá-la como um processo em construção, como um processo permeado por diferentes concepções, considerando os diferentes sujeitos sociais inseridos no processo dessa Política, particularmente os sujeitos que necessitam dos serviços socioassistenciais ofertados. Considera-se que a inserção desses sujeitos, expressa o “lugar” que ocupam no processo da Política, bem como as determinações sociais, políticas, econômicas e culturais e as contradições que fundamentam o contexto em que essa Política é construída.

A Assistência Social integra o processo de construção da Proteção Social brasileira sendo destinada aos trabalhadores e trabalhadoras pobres aos quais têm sido atribuídas designações que, em geral, os dissociam da condição de trabalhadores (as), lhes nega a cidadania, relegando-os à condição de subalternos, carentes, não-cidadãos. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a população que historicamente utiliza os serviços da assistência social assume visibilidade pública sendo concebida como população cidadã, sujeito de direitos com protagonismo político.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei, n. 8742/1993) e demais marcos regulatórios da Política de Assistência Social reconhece os (as) usuários (as) da assistência social como cidadãos de direitos, sendo ampliada a sua concepção para além das históricas abordagens fragmentadas por segmento: crianças, pessoas com deficiência, pessoas idosas. Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) os (as) usuários são concebidos (as) como

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2006, p. 33).

Ademais, o SUAS consolida o protagonismo dos (as) usuários (as) estabelecendo como um dos eixos estruturantes desse Sistema a participação do cidadão usuário (PNAS, 2006). Partindo dessa perspectiva nos propomos a refletir acerca da construção do protagonismo desses sujeitos sociais, tendo presente as complexidades dessa construção ante expressões históricas de subalternização, opressão, violações e moralismos que se acentuam em contextos de desproteção.

A metodologia adotada consistiu de pesquisa bibliográfica e documental no contexto de debates, reflexões, estudos e pesquisas no âmbito do Grupo de Avaliações, Estudos e Pesquisas sobre a Pobreza e Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP – UFMA). Os resultados apontam contradições e desafios no sentido da construção de condições objetivas que possibilitem rupturas com subalternizações tendo presente a abertura de espaços coletivos para a expressão de usuários e usuárias da assistência social como classe trabalhadora na luta por direitos.

2 RESISTIR AO SILENCIAMENTO E A SUBALTERNIDADE: uma luta necessária à construção do protagonismo como sujeito sociais de direitos

Partimos da compreensão de que o protagonismo dos usuários e usuárias como sujeitos sociais de direitos constitui um dos maiores desafios da Política de Assistência Social e aponta a questão do seu reconhecimento como cidadãos e cidadãs, uma vez que remete a relações de poder histórica e socialmente estruturadas em moldes autoritários, verticalizados (Chauí, 1994) que demarcam posições, “lugares” e comportamentos diferenciados a partir das hierarquias instituídas nas relações sociais. Tratam-se de diferenciações naturalizadas, pautadas na matriz conservadora assentadas numa estrutura colonial e escravocrata.

Em se tratando da formação social brasileira registram-se diferenças e assimetrias sociais que, em geral, são transmutadas em desigualdades que reproduzem e conformam relações hierárquicas a partir de elementos como classe, raça e gênero. Nessas relações, o outro inscrito nas posições de subalternidade, a exemplo de negros (as), mulheres, pobres, caracterizados (as) pela carência a ser suprida pelos serviços socioassistenciais não são reconhecidos (as) como sujeitos, nem como cidadãos de direitos.

Chauí (1994), em suas análises sobre as relações de dominação na sociedade brasileira destaca algumas questões centrais: a presença de relações sociais hierárquicas, verticais, em que os sujeitos sociais são distribuídos como superiores e inferiores de forma que os princípios

da igualdade formal jurídica e o da igualdade social real não operam, prevalecendo as discriminações sociais, étnicas, de gênero, culturais e religiosas; relações sociais e políticas pautadas em contatos pessoais, tendo como parâmetro a mediação do favor, da clientela e da tutela e as formas variadas de paternalismos, populismos e mandonismos locais e regionais. Aqui há um imperativo dos poderes oligárquicos sendo que, princípios como liberdade, por exemplo, inexistem, fragilizando as formas de representações e as decisões coletivas. Além desses elementos destaca-se, segundo a autora, profundas desigualdades econômicas e sociais que extremam, de um lado a carência; e de outro o privilégio.

A proteção social no Brasil emerge e se consolida com uma baixa perspectiva de inclusão social, dissociada da lógica do direito, apresentando forte caráter assistencialista- filantrópico e clientelista configurando um padrão de intervenção social que pouco contribuiu em termos mais gerais para superação dos níveis de desigualdade e pobreza. Essa forma de enfrentamento da questão social deixava de fora amplos segmentos populacionais que não eram participantes do mercado formal de trabalho.

A Constituição Federal de 1988 mediante a instituição da Seguridade Social a partir de mobilizações e lutas pela ampliação de direitos de cidadania, sinaliza mudanças importantes no sistema de proteção social brasileiro. O reconhecimento dos trabalhadores pobres como cidadãos de direitos, a ampliação e integralidade da proteção social como direito, a universalidade da cobertura e do atendimento, equidade no atendimento e prestação dos serviços, o caráter democrático e descentralizado da gestão constituem alguns dos princípios que assinalam o avanço da proteção social estatal no campo dos direitos sociais em nível jurídico-legal. No aspecto político-institucional é importante considerar limites impostos pelos elementos constitutivos da formação social, elementos estruturais e conjunturais associados a correlação de forças que se dinamizam historicamente e determinam quais avanços e mudanças são possíveis de serem efetivadas.

O SUAS ao inserir nos seus eixos estruturantes o controle social com participação popular na perspectiva de conferir protagonismo aos usuários e usuárias, sinaliza um avanço jurídico-formal importante, configura a assistência social como possibilidade de mudança no padrão histórico de relação entre assistência social e uma pobreza dissociada de determinações estruturais, ao contrário, uma pobreza focada nos indivíduos como responsáveis pelos próprios infortúnios.

A relação com a pobreza, histórica, tem contribuído para conformar a assistência social

como ação desqualificada, secundarizada, esvaziada de seu conteúdo político e institucional, dissociada de qualquer perspectiva de direito e cidadania. Concordamos com Sposati, quando essa autora (2007, p.441) denuncia

a atribuição indevida da assistência social ao campo “dos pobres e da pobreza”. É este o campo das culpas, das vítimas e sofredores, dos coitados e dos não cidadãos. Somente quando a pobreza for descriminalizada, isto é, quando seus causadores forem apontados, talvez se possa romper com o moralismo milenar que cerca a questão. A condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera. Por consequência, enquanto for atribuída a responsabilidade da assistência social ao trato do pobre, ela não será uma política de direito de cidadania. Esta é uma das questões mais difíceis a ser enfrentada, pois muda o “polo energético” da assistência social.

Dificuldades estruturais e culturais se contrapõem ao reconhecimento dos pobres como cidadãos e cidadãs de direito. A partir de 1988 com a promulgação da Constituição Federal, os direitos sociais foram regulamentados no Brasil, decorrência de lutas e mobilizações coletivas por garantias sociais de caráter universal. O artigo 6º da CF 1988 assim dispõe como direitos sociais, “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

A política de assistência social e as respostas às necessidades sociais da população empobrecida entraria em confronto com a realidade social, haja vista o trato minimalista na consolidação dos direitos sociais substanciados em patamares mínimos para garantir sobrevivências inscritas no limite, dissociadas de critérios válidos para toda a sociedade como assevera Telles (1999). Embora configurados como direitos constitucionais, podem servir de instrumento para a reprodução das condições de subalternização daqueles já são muito subalternizados, contribuindo, portanto, para ampliar desigualdades, hierarquias, desumanidades e reproduzir injustiças plasmadas em um padrão de sociabilidade que inviabiliza a construção de princípios de reciprocidade que confirmam ao outro o estatuto de sujeito de interesses válidos e direitos legítimos (Telles, 1999, p.87).

Os resultados das pesquisas mostram que a concepção de sujeito de direito prevista na Política de Assistência Social ainda não está incorporada na compreensão da maioria dos usuários e usuárias. A percepção prevalente é de pessoas destituídas, pobres, que necessitam de “ajuda” e de “reorganização” de suas vidas numa sociedade em que não conseguem se perceber como parte e sim, *à parte*. Verifica-se a persistência e renovação de marcas históricas que não têm assegurado plenas condições de exercício de cidadania para os mais pobres. Em

uma formação social caracterizada por relações autoritárias e hierárquicas, persiste a lógica das desigualdades, dificultando o estabelecimento de relações igualitárias ainda que estas estejam definidas em leis.

Essa tarefa constitui um dos muitos desafios para o SUAS, o alargamento de espaços e a construção de estratégias para fortalecimento do protagonismo dos usuários e usuárias na lógica da autonomia dos sujeitos e incentivo às suas lutas contra as desigualdades, entendendo que protagonismo implica em conhecimento, questionamento e busca pela ruptura com as condições históricas de subalternidade.

A assistência social, no contexto da “ajuda aos pobres” tem gerado impactos nos processos organizativos, nas mobilizações, reivindicações e lutas por direitos sociais, além da exposição a violências e precarizações nas condições de vida desses sujeitos. Estes, ante retrocessos e perdas que impactam negativamente suas sobrevivências, em geral inscritas no limite, não têm se calado, pelo contrário, têm questionado e manifestado incômodo, indignação com respostas cada vez mais distantes de suas demandas. Partimos da compreensão de que os sujeitos sociais, questionam mesmo quanto aparentam conformidade, resistem e não calam a despeito dos silenciamentos impostos.

Trata-se, portanto, de um desafio que implica na inscrição da proteção social no campo das políticas afirmativas de direitos humanos e exige dos sujeitos sociais esforços cotidianos de “(...) resistência às expressões de processos moralizantes, opressivos, de subalternização e de tutela que, insistentemente, se reapresentam nas tramas constitutivas da materialização do direito à assistência social, àqueles que dela necessitam” (Aguinsky et al, 2009, p. 64).

A assistência social constitui um direito de cidadania com fundamento constitucional integrante do sistema público de Seguridade Social. A PNAS (2004) estabelece o caráter universal do direito à proteção, a possibilidade de ampliação dos direitos sociais garantidos ao conjunto da sociedade, de acordo com suas necessidades independente de contribuições prévias. As garantias sociais são ofertadas a mediante a compreensão de que o acesso e usufruto dos direitos é inerente à condição de cidadãos e cidadãs. Esta compreensão exige, portanto, a ruptura com as noções de tutela, clientela e de subalternidade, que identificam cidadãos e cidadãs como pobres, carentes, necessitados, discriminando-os e dissociando-os do reconhecimento como sujeitos de direito. Significa colocar os direitos na perspectiva dos sujeitos sociais, o que implica na recusa da ideia de que esses direitos constituem meras respostas às necessidades, riscos, vulnerabilidades e carências.

Entendemos que a PNAS (2004) assente que o direito à cidadania extrapola o âmbito das leis, ou seja, é necessário que haja processualidade no sentido de conferir efetividade ao acesso aos direitos na gestão da assistência social. Esses direitos precisam estar presentes na dinâmica dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais. É assim que a assistência social pode configurar-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários/as e espaço público de construção e ampliação de seu protagonismo como sujeito social (BRASIL, 2010). Neste aspecto reside o desafio central da assistência social como direito, a sua efetivação. Evidente que se trata de desafio histórico, visto que remete a ampliação do Estado como espaço público, comprometido e vinculado a interesses coletivos.

Essa compreensão assume centralidade no sentido de ruptura com a cultura de responsabilização dos sujeitos pelas privações e mazelas produzidas pelo próprio capitalismo. Ademais, remete a movimentos mais próximos desses sujeitos sociais no sentido de pensar e construir pautas e demandas a partir deles/as e com eles/as. Desafio nada fácil, tendo presente as disputas e ambiguidades acerca dos/as usuários/as da política de assistência social: se uma concepção restrita aos pobres ou uma concepção ampliada das necessidades sociais de cidadãos e cidadãs.

A mudança de terminologias na PNAS (2004) enfatiza a compreensão do/a usuário/a como sujeito de direitos, entendendo também que as situações excludentes e subalternizadoras que estão expostos/as integram de forma orgânica os processos estruturais geradores de desigualdades sociais, étnico-raciais, de gênero, dentre outras. Contudo, a despeito das mudanças implementadas no sentido de fortalecer e estruturar a assistência social nos moldes preconizados pela Constituição de 1988 e pela LOAS, o legado da tutela persiste em discursos e práticas de agentes sociais públicos responsáveis pela gestão e execução dos serviços socioassistenciais. Um legado que incrimina a condição de pobreza, realizando, por vezes, procedimentos seletivos e atendimentos baseados em critérios moralizadores, estigmatizantes e subalternizantes.

Partimos do entendimento de que usuários/as são construções sociais, objeto de disputas políticas no âmbito da política de assistência social, sobretudo, acerca do acesso aos serviços socioassistenciais: o que os serviços devem prover. Para quem? Ao longo das análises pontuamos a conformação de ações marcadas pelo legado da filantropia, direcionadas aos pobres carentes. Esse legado convive com a possível institucionalidade do direito de cidadania da população usuária, o que implica na desconstrução da assistência social como o "lugar dos/as

pobres”. A história brasileira sedimentou uma cultura assentada na benesse, na concessão. A sociedade brasileira, incluindo a população usuária, incorporou essa cultura, de modo que a desconstrução da imagem de não cidadão na política de assistência social conduz a tensão sobre o lugar dos/as usuários/as como lugar de pobre dissociada do lugar de cidadão de direitos. A esse respeito, compartilhamos com as análises de Freitas e Guareshi (2014, p. 157). Para esses autores,

O lugar em que a sociedade coloca os usuários revela uma crise de cidadania que não reconhece as pessoas em situação de pobreza como cidadãos. Neste sentido, apesar de suas contradições, a LOAS e a PNAS trazem uma compreensão dessas pessoas como sujeitos de direito. Mas somente considerá-los sujeitos de direitos não basta. É necessário que, ao se tornarem gradativamente sujeitos de direitos, incluindo-se o direito de lutar por esses direitos, os usuários possam envolver-se em ações coletivas com vistas à construção de uma nova sociabilidade, mais igualitária, mais solidária e mais democrática. Seu envolvimento faz-se necessário porque tais ações coletivas devem contar com o maior número possível de pessoas para as quais o combate à pobreza, à subalternidade, à pobreza política não se reduz à simples “gestão” dessa condição social, nem resulte em um mero “sentimento de moralidade e (in)justiça” que leve cada uma daquelas pessoas à efetiva “mobilidade individual”.

Consideramos que a assistência social, como política pública, protetiva, afiançadora de direitos deve contribuir na construção do protagonismo dos/as usuários/as, partindo do conhecimento da realidade em que estes sujeitos se encontram e, reconhecendo seus saberes e práticas como legítimos, visto que contemplam as estratégias que criam no enfrentamento cotidiano às inúmeras privações que lhe são impostas por um sistema desigual e excludente.

A despeito dos avanços legais, normativos e institucionais, a concretização da assistência social como direito exige o enfrentamento a retrocessos que tem intensificado ofensivas conservadoras que minam processos políticos populares reafirmando, portanto, a subalternização de sujeitos historicamente submetidos a violações e opressões de diferentes ordens. A política de assistência social enfrenta momentos históricos desafiadores que exigem sua consolidação como uma conquista social no sentido de avançar na ruptura com legados conservadores, moralistas tuteladores e estigmatizantes dos sujeitos usuários/as. Quem são esses sujeitos? Como vivem? O que pensam como se organizam? Que questões ou situações pontuam seus cotidianos? Algumas questões cujo enfrentamento se faz necessário como referência na construção do protagonismo político de sujeitos que sejam reconhecidos no seu direito a ter direitos.

3 CONCLUSÃO

Algumas aproximações conclusivas apontam que usuários/as da assistência social configuram uma construção que se vem ampliando, se dinamizando e se tornando mais complexas no processo de agravamento da questão social. O denominado público alvo da assistência social aumenta na medida em que a sociedade, é esgarçada na sua capacidade de enfrentar uma questão social que se agudiza e expõe uma sucessão de crises estruturais, sanitárias, civilizatórias, humanitárias. No decorrer do texto, ressaltamos que a proteção social, há décadas vem sendo exposta a críticas e ataques que se traduzem em afirmações, legitimadas na ordem ultraliberal, de que “(...) ela é um peso na economia com encargos dificilmente suportáveis e que é preciso frear seu desenvolvimento prestigiando a privatização” (Euzeby, 2008, p. 24).

As pesquisas junto aos/os usuários/as da assistência social demonstram em suas vivências os efeitos perversos de uma economia financeirizada que avança provocando e acirrando desigualdades que ameaçam a segurança das pessoas que enfrentam desemprego, redução de salários, precarizações, empobrecimento, fome. Sem dúvida um cenário que coloca a necessidade da proteção social que precisa se consolidar como um efetivo mecanismo de justiça social, como expressão de valores vinculados a dignidade humana, como integrante dos direitos humanos e objetivo humano nos termos propostos por Euzeby (2008). Neste sentido, se coloca um desafio histórico, político e ético de luta pela reversão da tendência estrutural de redução ou mesmo eliminação de sistemas de proteção social.

Pudemos observar que medo, ansiedade se misturam a necessidades imediatas e requisitam a ampliação das coberturas sociais. É evidente que há necessidade de mais proteção social, contemplando as complexidades e diversidades das demandas, e se constitui um imperativo em um contexto devastado por muitas décadas (ou séculos) de desproteção, duramente agravados no contexto do pós-golpe e nos governos de extrema-direita, sobretudo durante a pandemia da Covid-19 a partir do ano de 2020.

A ampliação das coberturas, a reestruturação dos serviços sucateados pelo desfinanciamento, o reconhecimento de usuários/as como cidadãos de direito passa, fundamentalmente, pela institucionalidade do sistema de Seguridade Social, pela retomada do processo de reconstrução da assistência social como política pública tendo presente a sua natureza política, bem como a politicidade de seus desafios.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti, **Fundo público**, valor e política social, São Paulo: Cortez, 2021

BRASIL / SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, **Censo SUAS 2021**,
<http://blog.mds.gov.br › redesuas › censo-suas-2021>.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**, o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil, teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (org.) **Anos 90 política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

FORUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS (AS) DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL/FONSEAS, novembro de 2021, <http://fonseas.org.br>, acesso em 22 de janeiro de 2022
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por**

Amostra de Domicílios Contínua Terceiro Trimestre de 2021, jul.-set. 2021 Publicado em 30/11/2021 às 9 horas

. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Quarto Trimestre de 2022**, out.- dez. 2022 Publicado em 28/02/2023 às 9 horas

. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Primeiro Trimestre de 2023**, jan.- mar. 2023 Publicado em 18/05/2023

MAURIELL, Ana Paula Ornellas, Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira, In: **Revista. Katálysis**. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez.2010

PEREIRA, Camila Potyara, Nova direita, corporocracia e política social, In: **Ascensão da nova direita e colapso da soberania política**, transfigurações da política social, São Paulo: Cortez, 2021

OXFAM, **A epidemia de desigualdade no Brasil (2022)**, disponível em <https://www.oxfam.org.br>. Acesso em 02 de fevereiro de 2022

SPOSATI, Aldaiza, Tendências latino-americanas da política social pública no século 21, In:

Revista Katálysis, n. 14 (1), Jun. 2011.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais, afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

. **Pobreza e cidadania**: São Paulo: Editora 34, 1999.

Mesa Coordenada 5

ENTRE RETROCESSOS E LUTAS POR DIREITOS: a atualidade dos desafios e resistências dos sujeitos sociais da política de assistência social

O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARANHÃO:
percepções das múltiplas vozes do SUAS no contexto do
desfinanciamento e da pandemia da Covid-19

[10.51205/sinespp.2024.mesa.artigo017](https://doi.org/10.51205/sinespp.2024.mesa.artigo017)

THE UNIFIED SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM IN MARANHÃO: perceptions of the
multiple voices of Suas in the context of defunding and the Covid-19 pandemic

Carla Cecília Serrão Silva¹

RESUMO

O presente artigo é o excerto de um trabalho mais amplo, que resultou na produção de um diagnóstico socioterritorial do Sistema Único de Assistência no Maranhão. O referido diagnóstico tomou como referência temporal os anos de 2021 e 2022, marcados pelas graves consequências decorrentes da pandemia da Covid-19. Este texto apresenta o resultado da pesquisa realizada por meio da metodologia de grupos focais com sujeitos da Política de Assistência Social, neste caso, população usuária, trabalhadoras e trabalhadores, gestoras e gestores, conselheiros e conselheiras municipais de Assistência Social, que expuseram suas percepções acerca dos vários desafios para garantir a proteção social, mas também sobre as potencialidades regionais, que podem se materializar nas estratégias para investimento local e superação dos limites de cada região. Esta abordagem se restringe à apresentação da análise das respostas apuradas no eixo que tratou das principais violações de direitos e das desproteções mais visivelmente identificadas nos municípios.

Palavras-chave: Assistência Social; Desproteções; Pandemia; Violação de direitos.

¹ Assistente Social. Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social (DESES)/UFMA. Pesquisadora e Vice-Coordenadora do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Democracia, Direitos Humanos e Políticas Públicas (GDÊS). E-mail: carla.serrao@ufma.br.

ABSTRACT

The present article is an excerpt from a broader work that resulted in the production of a socioterritorial diagnosis of the Unified Social Assistance System in Maranhão. This diagnosis referred to the years 2021 and 2022, marked by the severe consequences of the Covid-19 pandemic. This text presents the results of research conducted through focus group methodology with subjects of the Social Assistance Policy, including user population, workers, managers, municipal social assistance counselors, who shared their perceptions about the various challenges to ensure social protection, as well as regional potentialities that can be materialized in strategies for local investment and overcoming the limitations of each region. This approach is limited to presenting the analysis of the responses gathered regarding the main rights violations and the most visibly identified unprotected situations in the municipalities.

Keywords: Social Assistance; Unprotected Situations; Pandemic; Rights Violation.

1 INTRODUÇÃO

O texto que agora se apresenta revela o resultado das oficinas realizadas com grupos focais no Maranhão e deriva de uma experiência mais ampla, que ocorreu no estado entre os anos de 2021 e 2022, quando o planeta se encontrava mergulhado nas consequências mais graves e impactantes da crise sanitária provocada pelo vírus Sars CoV-2, que infectou a população mundial com a Covid-19.

Foram ouvidas pessoas diretamente envolvidas com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Maranhão, organizadas em grupos específicos a fim de que suas percepções, críticas, propostas e pontos de vista compusessem o conjunto de informações primárias coletadas na pesquisa descrita a seguir.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, por meio da Secretaria Adjunta de Assistência Social, fomentou uma ação de grande relevância voltada à construção de um diagnóstico do Sistema Único de Assistência Social nas cinco mesorregiões do estado, de forma que se pudesse obter uma descrição, o mais detalhada possível, das situações sociais e econômicas, assim como das condições de execução da Política de Assistência Social (PAS), visando alcançar elementos tangíveis que para orientar as decisões do poder público relacionadas à política em todo o estado.

Desse propósito resultou a elaboração do livro eletrônico “Diagnóstico Sócio Territorial de Assistência Social do Estado do Maranhão”, elaborado pelo Lab Social, sob a coordenação da Profa. Dra. Jucimeri Silveira, do qual fiz parte como pesquisadora colaboradora, articulando e planejando as atividades com os grupos focais, elaborando e conduzindo as entrevistas em cada

grupo por meio de questões norteadoras, analisando os dados qualitativos e produzindo aredação final do item que apresenta as diferentes percepções das múltiplas vozes do SUAS, do qual foi extraída uma pequena parte, exposta neste artigo.

O diagnóstico tomou corpo a partir da coleta de dados primários apurados com o uso da metodologia qualitativa de grupos focais, nos quais pessoas identificadas como “sujeitos/as essenciais” na PAS no Maranhão fizeram ecoar as vozes do SUAS, atuando como avaliadores dos limites e das possibilidades – ou potências – que as distintas conjunturas de cada mesorregião e/ou município apresentavam para o seu próprio desenvolvimento e redução das desigualdades sociais, considerando a necessidade de articulação intersetorial das políticas públicas no estado.

Os grupos focais foram vitais para o propósito do diagnóstico, dado que permitiram registrar as percepções de diferentes atores do sistema, tomando como parâmetro o cenário do país, de maneira particular após o desmonte da Política de Assistência Social promovido pelo Governo Temer e agudizado no Governo Bolsonaro, quando a pandemia se instalou no mundo. Na oportunidade, as pessoas puderam falar das fragilidades, das desproteções, das desigualdades sociais, das suas angústias e incertezas. Cabe ressaltar que, apesar dos limites e desafios, expressaram também tudo aquilo que percebiam como força, como potência com capacidade para receber investimentos e qualificar o atendimento e a vida da população usuária do SUAS em seus respectivos municípios.

No processo de realização das oficinas buscou-se apurar os principais problemas incidentes nas ofertas do SUAS, assim como a compreensão dos integrantes de cada grupo acerca da qualidade de oferta das proteções sociais a partir das principais demandas, das lacunas mais evidentes, das desigualdades expostas nos territórios, das violações de direitos humanos mais facilmente identificáveis e do quadro geral que caracterizou o agravamento das expressões da questão social no período da pandemia do Covid-19 e que, conseqüentemente, criou novas demandas para a PAS, ao mesmo tempo que ampliou as exigências referentes à garantia do direito constitucional à proteção social.

Nesta exposição serão apresentados apenas os resultados da análise do primeiro eixo temático orientador da oficina com os quatro grupos focais, cujo enfoque foram as violações de direitos e desproteções sociais que mais se destacavam nos municípios naquele período, a partir da ótica da população usuária, de trabalhadoras/es, de gestoras/es e de conselheiras/os da política de Assistência Social nos municípios.

2 COMPREENDENDO A PROPOSTA E SEUS FUNDAMENTOS

A proposta visou alcançar as cinco mesorregiões do Maranhão, para tanto adotou a metodologia de grupos focais que resultou na formação de quatro grupos. Estes foram programados antecipadamente, considerando a disponibilidade de agenda e de recursos tecnológicos para a participação das lives, posto que as restrições sanitárias impostas pela pandemia do Covid-19 ainda sugeriam o afastamento, o que exigiu que as atividades fossem realizadas de forma remota.

Dessa forma, os grupos focais se constituíram com a seguinte representação: população usuária e trabalhadoras/es (ambos indicados pelos seus respectivos Fóruns); conselheiras/os municipais de Assistência Social, cuja mobilização foi feita pelo Conselho Estadual de Assistência Social a partir de demanda apresentada por esta pesquisadora, em reunião prévia com a Diretoria do CEAS; e gestoras/es, contatados pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais (COEGEMAS), a partir de solicitação informal apresentada à Presidenta do Colegiado àquela época.

A escuta das vozes do SUAS permitiu identificar e classificar as principais demandas, a partir da perspectiva dos sujeitos essenciais da PAS, levando em conta indicadores como as ofertas do SUAS nos territórios, as condições de trabalho de profissionais das unidades de atendimento, o financiamento da PAS, as necessidades de formação e capacitação, entre outros, organizados por categoria de análise. Reitera-se que neste trabalho será exposta apenas a primeira categoria de análise, que interrogou as pessoas participantes sobre as principais violações de direitos e desproteções nos municípios que participaram dos grupos focais.

Àquela altura, em meio a todos os agravantes que a crise sanitária advinda da pandemia da Covid-19 provocou, o país registrava o dado alarmante de 33 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave (Penssan, 2022) resultante do desfinanciamentoⁱ das políticas públicas de corte social, entre as quais encontra-se a PAS que sofreu da retirada progressiva de recursos comprometendo a provisão de seguranças socioassistenciais continuadas em um momento crítico para a população pobre.

O Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social - IMDS (2020) aponta a região Nordeste como a mais impactada pelas consequências do desmonte das políticas sociais associadas aos efeitos da pandemia da Covid-19. Disso resulta que milhões de pessoas adentraram o quadro de pobreza, ampliando significativamente a população que vive abaixo da linha de pobreza, conforme se verifica abaixo:

Em 2021, considerando-se as linhas de pobreza propostas pelo Banco Mundial, cerca de 62,5 milhões de pessoas (ou 29,4% da população do país) estavam na pobreza. Entre estas, 17,9 milhões (ou 8,4% da população) estavam na extrema pobreza. Foram os maiores números e os maiores percentuais de ambos os grupos, desde o início da série, em 2012.

Além disso, entre 2020 e 2021 houve aumento recorde nestes dois grupos: o contingente abaixo da linha de pobreza cresceu 22,7% (ou mais 11,6 milhões de pessoas) e o das pessoas na extrema pobreza aumentou 48,2% (ou mais 5,8 milhões). (IBGE, 2022)

Em se tratando do Maranhão, de acordo com o Relatório Organização das Nações Unidas - ONU Anual 2021, antes da pandemia do Covid-19, o estado já era registrado como aquele com maior concentração de pessoas vivendo em condição de miséria no território brasileiro. Para ilustrar a situação o relatório do Núcleo de Estudos Raciais do INSPER - NERI(2022), informa que em 2020, do total da população do estado, 37% viviam na pobreza. Um percentual que, em 2021, aumentou para 48,5% refletindo o pior cenário do estado nos últimos 10 anos. De acordo com o relatório, trata-se de uma situação que se agravou profundamente com a crise sanitária. Do exposto, é possível afirmar que o quadro atual é produto das muitas décadas de faltas no provimento de políticas públicas necessárias ao atendimento dos direitos humanos da população, do qual decorrem os altos índices de desigualdade social registrados no Maranhão. Um fenômeno capturado pelo diagnóstico socioterritorial do SUAS, conforme será visto adiante.

Em um contexto bastante adverso, marcado por governos conservadores, permeado pelo negacionismo, pela divulgação de notícias falsas e pelos efeitos da emenda Constitucional nº 95, agregados aos efeitos da crise sanitária, é importante evidenciar que a realização da escuta dos grupos focais revelou um conjunto de novas demandas que se materializaram pela ampliação das desigualdades sociais e chegaram ao SUAS requerendo respostas. Tratam-se de demandas que se tornaram regulares nas unidades de atendimento e, lamentavelmente, para estas não existe destinação orçamentária, uma vez que não estão pactuadas. Citam-se as situações de migração, o acolhimento institucional de longa permanência, a violência doméstica contra mulheres, entre outros.

Obviamente, não são questões localizadas em um estado ou região do país, posto que esses desafios envolvem debates de caráter nacional que afetam a Política de Assistência Social e o SUAS. Das vozes exclamadas nos grupos focais, depreende-se que tais debates devem considerar as necessidades de construção, atualização e inclusão de serviços que atendam de forma devidamente planejada e institucionalmente organizada as demandas recorrentes, oriundas das contradições inerentes ao sistema capitalista neoliberal. Demandas que resultam de determinações sociais, políticas, econômicas e culturais causadoras das situações que assinalam a proteção social como urgente.

2 VOZES DO SUAS NO MARANHÃO: a exclamação dos sujeitos essenciais da PAS

A escuta das vozes do Suas conseguiu dar visibilidade às expressões da questão social que retratam o quadro grave com o qual a Política Pública de Assistência Social se depara. Os efeitos da pandemia da Covid-19 são apontados em todos os grupos focais, evidenciando o acentuado aumento da pobreza e da fome que provocaram significativa ampliação de demandas por proteção social nas unidades do SUAS. Unidades que enfrentavam a insuficiência de recursos para a oferta de benefícios eventuais como cesta básica, passaram a enfrentar a agudização desse quadro em razão dos cortes nos gastos públicos com políticas sociais, do aumento do desemprego e dos efeitos da crise gerada no contexto da pandemia da Covid-19.

Não raras vezes foram relatados os entraves para garantir atendimentos sem a efetiva intersetorialidade com a demais políticas sociais e sem as condições objetivas – de recursos humanos e materiais –, para viabilizar os direitos de proteção social devidos à população usuária. Apesar de todas as dificuldades enfrentadas e apresentadas pelos grupos durante as oficinas, no último ponto de análise, o trabalho permitiu que revelassem as potencialidades dos municípios, visando prospectar futuros investimentos em áreas que promovam rebatimentos nos territórios e consequentemente nas famílias e indivíduos dessas localidades.

Neste trabalho, serão expostas as percepções das várias vozes do SUAS relativas ao primeiro ponto de análise definido nos roteiros das oficinas com grupos focais.

2.1 Violações de direitos e/ou desproteções mais evidentes nos municípios.

As atividades com os grupos focais foram realizadas em dias distintos, de forma remota, orientadas por um roteiro elaborado previamente e adotado em todos os grupos. A primeira pergunta aplicada na oficina se referia às vulnerabilidades e situações de risco mais identificadas nos territórios do SUAS em cada município e sobre quais as desproteções mais evidentes.

No que se refere às violações de direitos ou desproteções mais frequentemente identificadas nos municípios que participaram da pesquisa, os grupos focais partilham muitas das percepções, embora mereçam destaques aspectos relacionados à particularidade das condições políticas, econômicas e socioculturais de cada um deles. É unânime a percepção de que a pandemia da Covid-19 agudizou profundamente as desigualdades e ampliou as violações de direitos, em razão dos efeitos políticos e econômicos que recaíram sobre a população pobre. Nesse ponto de análise foram destacadas situações que demandam atenção tanto da proteção básica quanto da proteção especial.

O resultado inicial aponta a proteção básica recebe muito mais demandas, no entanto,

também indica que as demandas para a proteção social especial têm crescido sensivelmente, em sentido contrário ao financiamento das ações, haja vista que tem sido a mais negligenciada, por exigir maiores aportes financeiros.

Nessa linha de debate, o grupo focal de gestoras e gestores enfatizou a necessidade de revisão dos níveis de gestão do Suas no Maranhão, conforme prevê a NOB/SUAS/12, na perspectiva de que a universalização do sistema pelo reposicionamento dos municípios seja garantida, com base nas demandas mais evidentes atentando para a taxa de pobreza e as situações de violência, entre outros indicadores.

O grupo focal de trabalhadoras e trabalhadores do SUAS apontou o acolhimento institucional – para crianças, adolescentes, mulheres e pessoas idosas vitimadas pela violência – , como a principal solicitação no contexto da pandemia da Covid-19. Em seguida aparecem as demandas relativas à saúde mental e drogadição, que desembocam na Assistência Social como resultado de incompletudes nas equipes das políticas de educação e saúde nos municípios de pequeno porte I e II, devido à falta de profissionais de Serviço Social e Psicologia para o atendimento dessas situações.

Além do exposto, os casos recorrentes de demandas indevidas oriundas do judiciário para a Política de Assistência Social cresceram sobremaneira no período pandêmico devido à suspensão das atividades nas comarcas e varas de justiça. Trata-se de um quadro impositivo para profissionais do SUAS, que vem conferindo às equipes atribuições que não são da sua competência. Essas percepções, aliadas às dificuldades concretas para a regionalização, corroboram com as afirmações de gestoras e gestores acerca da necessidade de reavaliação da organização de alguns serviços para municípios de pequeno porte I, uma vez que existem questões de cunho local ou regional que precisam ser consideradas no debate sobre as condições efetivas de proteção social na relação com outras políticas públicas.

O desfinanciamento da política pública de Assistência Social, decorrente da Emenda Constitucional nº95/2016ⁱⁱ, apontada como uma das principais causas das desproteções sociais surge, predominantemente, como uma das principais violações de direitos nas falas de trabalhadoras/es e gestoras/es. Todos os cortes e perdas consecutivas nos repasses federais que financiam a Assistência Social foram apontados por esses grupos. A particularidade do grupo de gestoras/es está no apontamento de que a inexistência de cofinanciamento estadual vai ao encontro da falta de condições concretas dos municípios para assumirem as responsabilidades de cofinanciamento do SUAS. Ampliam-se as dificuldades de acesso aos serviços e benefícios destinados à população usuária, assim como a ameaça de fechamento de serviços previstos como

direitos na proteção social.

Nesse quesito, foi ressaltado que as emendas parlamentares têm sido um objeto de disputas políticas nos municípios, uma disputa que envolve influências e acordos que não garantem a sustentabilidade da Política de Assistência Social, dado que as emendas assumem a condição de investimento local e, portanto, nem sempre são destinadas a esse propósito. Por tais razões, o desfinanciamento é apontado como uma fissura grave que interrompe, no seu nascedouro, o processo de implantação do sistema público de proteção social no Brasil. Entende-se que esse cenário é bastante comprometedor, a julgar que o próprio entendimento do que vem a ser o direito socioassistencial sofre os efeitos das lacunas deixadas na Política, que sequer ganhou amplitude no campo subjetivo da coletividade social brasileira.

De acordo com as vozes do SUAS, a configuração resultante dos cortes orçamentários afetou também as condições de trabalho, dado que a insuficiência de recursos humanos e materiais torna evidente a precarização das ofertas e a sobrecarga de trabalho que recai sobre profissionais do Sistema. A empregabilidade, a remuneração e a composição das equipes são apontadas como problemas relevantes que impactam no atendimento, comprometendo sobremaneira as ofertas do sistema.

Conforme afirmam trabalhadoras/es, tem-se uma conjunção de fatores que promovem a descontinuidade dos projetos, a falta de planos de acompanhamento familiar e a impossibilidade de construir vínculos com a população usuária prejudicando, por exemplo, o desenvolvimento das ações do PAIF na proteção social básica. O quantitativo expressivo de profissionais que atuam em dois municípios da mesma região se deve principalmente aos baixos salários pagos pelos municípios, e essa é a estratégia encontrada para obter renda que atenda minimamente às suas necessidades.

Todos os grupos enfatizam que as condições derivadas da pandemia da Covid-19 ampliaram de forma significativa a fome nos municípios. A tragédia da fome coincidiu com as situações de calamidade e emergência – como enchentes e deslizamentos –, que somados a pandemia afetaram de forma muito mais aguda a população da zona rural, marcada por privações históricas. A ampliação da pobreza e da extrema pobreza foi agravada pela presença de migrantes e refugiados em vários territórios do estado.

O desemprego foi mais um indicador apontado pelos grupos focais como produto da crise social que afligiu o país. Como consequência imediata se avolumaram muito as demandas na proteção social básica, particularmente por benefícios eventuais como cesta básica, transferência de renda, auxílio aluguel, entre outros. O grupo de gestoras/es destacou que, como estratégia para promover a autonomia mínima da população demandante de proteção social, alguns municípios

voltaram ao trabalho de inclusão produtiva, mesmo não tendo financiamento para essa atividade.

Em se tratando da situação de crianças e adolescentes, os grupos relataram o aumento dos casos de gravidez na adolescência nas cinco mesorregiões, da mesma forma que os casos de violência sexual contra crianças e adolescentes, embora os dados oficiais não confirmem, esse fato foi atribuído a condição de isolamento imposta pelas restrições sanitárias que limitaram o acesso às vítimas. A suspensão das aulas nas escolas contribuiu significativamente para a queda no número de denúncias, posto que este se configura como um espaço privilegiado para que crianças e adolescentes registrem situações de abuso sexual que tenham sofrido. Somente o grupo de gestoras/es destacou o crescente retorno de crianças e adolescentes ao trabalho infantil. Conforme suas percepções, enfatizam que esse fenômeno aconteceu em um contexto bastante adverso, devido à inexistência de contrapartida da Assistência Social para retirá-las de tais situações na conjuntura da pandemia da Covid-19.

No que se refere à proteção social especial os grupos apontam incertezas relacionadas à falta de garantia de que os CREAS regionalizados sejam implantados. Dessa condição decorremos vários obstáculos que se interpõem aos atendimentos da proteção social especial, a exemplo dos casos de pessoas com transtornos mentais e usuárias de substâncias psicoativas, apresentadas como demandas regulares nos municípios.

Diante do crescimento das violências contra mulheres, pessoas idosas, crianças e adolescentes nos municípios, de forma particular, os grupos de trabalhadoras/es e de gestoras/es sublinham os entraves da indisponibilidade de proteção social especial nos municípios de pequeno porte, uma vez que os CREAS regionalizados não se materializaram. Como resultado, de forma recorrente, se desenham possibilidades de revitimização das pessoas que demandam proteção social especial.

O grupo de trabalhadoras/es afirma que essa situação tem gerado uma sobrecarga para trabalhadoras/es do SUAS nos municípios de menor porte, especialmente em razão das profundas limitações nas intersecções entre as políticas públicas. De maneira particular entre as políticas de assistência social e de saúde, fenômeno apontado como resultado das dificuldades de compreensão em torno das competências de cada política pública, da intersetorialidade e da referência e contrarreferência dos atendimentos realizados por outras políticas públicas.

O grupo focal de usuários relata que a sociedade civil tem dificuldades para estabelecer entendimentos com o poder público no âmbito dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Na percepção desse grupo essa situação denota uma fragilidade organizacional da sociedade civil nos espaços de controle social, que leva ao desprezo de determinadas demandas que poderiam

ser atendidas nas unidades do SUAS. Em se tratando dos Planos Municipais de Assistência Social algumas das vozes do SUAS identificam a inadequação dos instrumentos de gestão como uma violação de direitos que favorece as desproteções. Alegam que os planos não contemplam as realidades locais porque nem sempre são construídos nos municípios. Revelam ainda que não preveem a integração das políticas porque não contemplam os fluxos operacionais pactuados entre as instituições, algo que compromete a proteção social em sua integralidade, dado que ela não é admitida somente à PAS.

Todos os grupos apontam a necessidade de uma política municipal de capacitação técnica e de humanização dos serviços, porque ainda existem pontos sensíveis no atendimento do SUAS, entre os quais se evidenciam o preconceito e a discriminação. No conjunto das pessoas que mais têm sido afetadas pelo preconceito e pelo conservadorismo estão as pessoas LGBTQIA+, mas também as pessoas com deficiência e pessoas idosas – mulheres em particular

–, frequentemente vitimadas pela negligência e pela violência financeira e patrimonial.

Percebe-se, pelo exposto, que a população usuária do SUAS é aquela que mais enfrenta barreiras para acessar seus direitos socioassistenciais de proteção social, em meio a luta pelo reconhecimento de suas humanidades em toda a sociedade.

3 CONCLUSÃO

A crise política no Brasil representada pelo golpe de 2016, que culminou no impeachment da Presidenta da República, Dilma Roussef, foi seguida pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que limitou gastos públicos em áreas fundamentais ao enfrentamento das desigualdades sociais no país.

No intervalo entre o golpe e a pandemia da Covid-19, a população brasileira foi impactada com medidas austeras de contenção de gastos e retirada gradual de direitos básicos como o acesso a saúde, educação, previdência, segurança e assistência social, que afetaram profundamente a vida da classe trabalhadora.

No estado do Maranhão, como reflexo da extrema pobreza, quase 1,5 milhão de pessoas luta todos os dias para ter o que comer. Em meio a esse cenário, a Secretaria Adjunta de Assistência Social buscou diagnosticar a situação do SUAS no estado por meio das vozes de sujeitos essenciais para o funcionamento do Sistema. As oficinas realizadas com os grupos focais mobilizaram pessoas, instituições e redes de contatos em cada uma das cinco mesorregiões do Maranhão, visando obter a maior quantidade possível de dados a partir de categorias de análise qualitativa previamente definidas.

A estratégia metodológica de construção do “Diagnóstico Socioterritorial do SUAS no Maranhão”, revelou a perspectiva da população usuária, de trabalhadoras/es, gestoras/es e conselheiras/as acerca das condições de funcionamento do Sistema no estado produzindo uma experiência rica de possibilidades de uso, especialmente se forem consideradas como estratégia para qualificar os serviços, projetos, programas e benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social no estado.

REFERÊNCIAS

FONSEAS. **Pesquisa sobre orçamento e gestão financeira do sistema Único de Assistência Social nos Estados e Distrito Federal.** Abril, 2021. Disponível em:

file:///C:/Users/carla/Downloads/Pesquisa%20sobre%20Or%C3%A7amento%20e%20Gest%C3%A3o%20Financeira%20do%20Sistema%20%C3%9Anico%20de%20Assist%C3%AAncia%20Social%20nos%20Estados%20e%20Distrito%20Federal.pdf.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais.** Disponível em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de->

[noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687-em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde-2012). Acesso em: 10 de dezembro de 2022.

INSPER/NERI. **Relatório do Núcleo de estudos raciais.** Disponível em:

<https://pp.nexojornal.com.br/parceiros/neri->

[insper?cursor=YXJyYXljb25uZWNOaW9uOjExNjQ5Mw%3D%3D&before=true](https://pp.nexojornal.com.br/parceiros/neri-insper?cursor=YXJyYXljb25uZWNOaW9uOjExNjQ5Mw%3D%3D&before=true). Acesso em: 13 de outubro de 2022.

ONU/BRASIL. **Relatório anual 2021.** Disponível em:

https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-04/ONUBrasil_RelatorioAnual_2021_web.pdf.

PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Diagnóstico Sócio Territorial de Assistência Social do Estado do Maranhão** [livro eletrônico]. 1.ed. Curitiba, PR: Lab Social, 2022. Disponível em: DIAGNÓSTICO SÓCIO TERRITORIAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO MARANHÃO - 27-10-22 - Web (2).pdf.