

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

ALESSANDRA DE MORAIS CASTRO

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GUARATIBA/RJ: os reflexos do desmonte na realidade social.

RIO DE JANEIRO
2024

ALESSANDRA DE MORAIS CASTRO

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GUARATIBA/RJ: os reflexos do desmonte na realidade social.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Dra. Mossicleia Mendes da Silva.

RIO DE JANEIRO

2024

ALESSANDRA DE MORAIS CASTRO

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GUARATIBA/RJ: os reflexos do desmonte na realidade social.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social.

Rio de Janeiro, __ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dra. Mossicleia Mendes da Silva (orientadora)

Universidade Federal do Rio de Janeiro – (UFRJ)

_____

Prof. Me. Andréia da Silva Lima

Universidade Federal do Rio de Janeiro – (UFRJ)

_____

Patricia Leiras de Moraes

Assistente Social da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) do Rio de Janeiro

_____

UFRJ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Centro de Filosofia e Ciências Humanas - CFCH
Escola de Serviço Social - ESS

ATA- BANCA EXAMINADORA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Estudante (NOME COMPLETO):	**DRE:**
ALESSANDRA DE MORAIS CASTRO	119144927

Título do TCC:
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GUARATIBA/RJ: os reflexos do desmonte na realidade social.

Composição da banca

Presidente da banca/orientador(a):
Mossicleia Mendes da Silva

Assinatura:_____

Membro da banca:
Andreia da Silva Lima

Assinatura: Andreia Lima

Membro da banca:
Patricia Leiras de Moraes

Assinatura:_____

Parecer:

X	APROVADO*		APROVAÇÃO CONDICIONADA**		REPROVADO***

Data de realização da banca 17 | 12 | 2024

* RECOMENDA PUBLICAÇÃO NA BASE PANTHEON REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFRJ?
(X) SIM ( ) NÃO

** Em caso de "aprovação condicionada", pontue as indicações da banca para o TCC, em parecer.
*** Em caso de "reprovação" pontue as indicações da banca para o TCC e indique uma nova data para a realização de nova banca, em parecer.

OBSERVAÇÕES

Aprovada com Nota 10 e indicação de Publicação.

Entre todas as pessoas especiais, dedico este momento à mais especial de todas: aquela que me trouxe pela primeira vez a Guaratiba, ainda em seu ventre. Maria, tudo isso é graças a você.

AGRADECIMENTOS

Com imensa gratidão, começo agradecendo aos meus pais, Raimundo e Maria que, sob muito sol, fizeram-me chegar até aqui, na sombra. Sou extremamente privilegiada e sortuda, por ter pais tão especiais, que me permitiram só estudar e me ofertar algo que eles mesmo não tiveram oportunidade de vivenciar. Obrigada por acreditarem em mim e por serem o alicerce de tudo que conquistei. O que sou hoje é reflexo de vocês, e tudo o que construo será sempre nosso. Amo vocês profundamente.

Minha gratidão se estende a toda a minha família, que sempre me ofereceu força e incentivo, mesmo antes de eu ingressar na universidade. Vocês foram e continuam sendo essenciais em minha jornada. Um agradecimento especial às minhas madrinhas, Maria Rita e Maria da Luz, ao meu querido irmão-primo Bruno, e às minhas primas Hérica, Sthefany e Lívia.

Agradeço profundamente aos meus animais de estimação, que sempre estiveram ao meu lado, oferecendo companhia e conforto, mesmo sem entender o quanto isso significava para mim. Sempre por perto – no meu colo, sobre a mesa, em cima do computador ou espalhados entre os livros – vocês tornaram cada momento mais leve e especial. Amo vocês, filhos.

Foi mais fácil chegar até aqui com o apoio do meu companheiro, que esteve ao meu lado desde o início desta trajetória. Ruan, você celebrou cada vitória minha como se fosse sua, me acolheu nos momentos de choro e nunca permitiu que eu desistisse. Obrigada por cuidar de mim com tanto amor e dedicação. Eu amo você profundamente.

Minha gratidão abrange igualmente todas as amizades que sempre estiveram comigo, fortalecendo-me nos momentos mais difíceis e compartilhando risadas nos momentos felizes. Mesmo à distância física da maioria, nunca deixamos de estar perto em essência, celebrando juntos as conquistas e a realização dos sonhos. Amo vocês imensamente e espero revê-los em breve. Vocês são uma das grandes razões pelas quais sigo firme nessa caminhada.

Meu reconhecimento e apreço vão também às amizades construídas na universidade, que tornaram este percurso muito mais leve e cheio de significado. Não consigo imaginar essa caminhada sem vocês ao meu lado. Sou imensamente grata por tudo o que vivemos. Vocês são e sempre serão profundamente especiais

para mim. Obrigada, Ana Lúcia, Bhrenda, Carina, Gabriella, Isabela, Janine, Júlia, Kenia, Larissa, Marcella, Maria Eduarda, Nathália, Paola, Sarah, Thayna.

Agradeço também a minha querida Universidade Federal do Rio de Janeiro, um sonho que tive o privilégio de realizar. A experiência superou todas as minhas expectativas, abrindo portas e me levando a lugares que eu jamais imaginei alcançar.

Não posso deixar de agradecer às mulheres que me inspiram. Começo pela minha orientadora, Mossicleia Silva, que me acompanha desde a Iniciação Científica. Seu apoio incansável, sua orientação e o aprendizado que me proporcionou foram fundamentais na formulação deste trabalho. Meu agradecimento também vai para Andréia Lima, Patricia Leiras e Elina Freitas, minhas ex-supervisoras de estágio de campo, que me apresentaram um lado de Guaratiba que eu não conhecia. Vocês acreditaram profundamente em mim, e isso foi um combustível essencial para eu seguir em frente e alcançar este momento. Este trabalho não é apenas meu, mas nosso. Vocês são inspirações gigantes para mim, e se um dia eu alcançar uma fração do que vocês representam, já me sentirei imensamente realizada. Obrigada por tudo!

Não posso deixar de agradecer a mim mesma, por toda a coragem e determinação que me trouxeram até aqui. Ser a primeira da família a ingressar em uma universidade pública já foi uma conquista imensa, e concluir essa etapa é a realização de um sonho ainda maior. Como moradora de Guaratiba, enfrentar cerca de seis horas diárias de transporte para estudar na Urca foi um desafio e tanto. Mas eu descobri o mundo. Ainda me lembro da Alessandra que mal saía de casa e, de repente, começou a cruzar a cidade, deslumbrada com a vista do Pão de Açúcar. Agora, quase seis anos depois, olho para trás e vejo o quanto cresci e me transformei. Estou prestes a finalizar uma das etapas mais lindas da minha vida, e me orgulho imensamente de cada passo dessa caminhada.

Gostaria de expressar minha gratidão a Guaratiba. Assim como as histórias compartilhadas neste texto, minha família nordestina também chegou a esse território em busca de um lugar acessível para construir o nosso lar. Conseguimos, e por isso, sou imensamente grata. Obrigada, Guaratiba, por nos acolher.

Por fim, agradeço também àqueles que já partiram e espero que estejam olhando por mim de algum lugar. Este ano foi marcado por muitas perdas, e, embora seja difícil entender, sigo em frente por vocês.

RESUMO

CASTRO, Alessandra de Morais. **POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GUARATIBA/RJ**: os reflexos do desmonte na realidade social. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2024.

O trabalho ora apresentado tem como tema “Política de Assistência Social em Guaratiba/RJ: os reflexos do desmonte na realidade social”. Nesse contexto, o estudo examina a política de assistência social em Guaratiba, bairro da Zona Oeste do Rio de Janeiro, destacando o cenário de desmonte e suas especificidades locais. O objetivo é compreender como essa política, afetada pelo desfinanciamento resultante de medidas de austeridade fiscal, justificadas como resposta à crise, se manifesta em um território cujas singularidades tornam o atendimento à população usuária ainda mais precarizado. São explicitados tanto as adversidades enfrentadas pela política de assistência social e seus trabalhadores, quanto os desafios vividos pelos moradores frente à radicalização neoliberal e ultraneoconservadora. A investigação adota uma abordagem qualitativa, envolvendo o balanço de leis e diretrizes relacionadas à assistência social, pesquisa documental e a utilização de reportagens, além de trabalhos produzidos no âmbito do Estágio Supervisionado Obrigatório em Serviço Social: diário de campo, análise institucional, perfil do usuário e projeto de intervenção. Esses subsídios foram apurados e desenvolvidos com base no aporte acadêmico, consolidado no curso de Serviço Social, e na atuação em projeto de Iniciação Científica. Destaco, sobretudo, a experiência teórico-prática – e a dimensão investigativa – possibilitada durante o estágio na política de assistência social em Guaratiba, a qual proporcionou uma aproximação mais profunda e detalhada com a realidade local, enriquecendo o estudo com uma perspectiva concreta e contextualizada. O estudo revelou que, apesar da redução significativa no financiamento, a procura pelos serviços de assistência social expandiu-se consideravelmente. Do mesmo modo, o bairro de Guaratiba passou por uma dilatação populacional desordenada, sem suporte adequado do Estado. Concluiu-se que políticas austeras debilitaram tanto a estrutura da assistência social, quanto às condições de vida de seus usuários, ocasionando em uma população socialmente desprotegida. Essa vulnerabilidade é exacerbada pela precarização dos equipamentos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pelo desgaste de seus trabalhadores, sobrecarregados pela crescente demanda e submetidos a

condições de trabalho precárias e mal remuneradas. Além disso, fica evidente que os equipamentos e os modelos de contratação não seguem as diretrizes da política de assistência social, o que agrava ainda mais os desafios. A pesquisa empenhou-se em apresentar também as potencialidades locais e iniciativas colaborativas com o SUAS, apontando possibilidades de resistência e transformação diante dos entraves enfrentados. Por fim, a análise proporcionou a compreensão da importância da prática investigativa no exercício profissional do assistente social. Essa abordagem permitiu uma maior aproximação com a realidade de Guaratiba e com a política de assistência social, ambas marcadas por suas especificidades e contextos históricos, atravessados pelo desmonte.

Palavras-chave: assistência social; Guaratiba; crise capitalista; ultraneoliberalismo; desproteção social; desmonte.

ABSTRACT

CASTRO, Alessandra de Morais. **POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM GUARATIBA/RJ**: os reflexos do desmonte na realidade social. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2024.

The work presented here has as its theme “Social Assistance Policy in Guaratiba/RJ: the effects of dismantling on social reality”. In this context, the study examines the social assistance policy in Guaratiba, a neighborhood in the West Zone of Rio de Janeiro, highlighting the dismantling scenario and its local specificities. The objective is to understand how this policy, affected by the lack of financing resulting from fiscal austerity measures, justified as a response to the crisis, manifests itself in a territory whose singularities make service to the user population even more precarious. Both the adversities faced by social assistance policy and its workers and the challenges experienced by residents in the face of neoliberal and ultra-neoconservative radicalization are explained. The investigation adopts a qualitative approach, involving the assessment of laws and guidelines related to social assistance, documentary research and the use of reports, in addition to work produced within the scope of the Mandatory Supervised Internship in Social Work: diary and fieldwork, institutional analysis, profile of the user and intervention project. These subsidies were determined and developed based on the academic contribution, consolidated in the Social Service course, and the work in a Scientific Initiation project. I highlight, above all, the theoretical-practical experience – and the investigative dimension – made possible during the internship in the social assistance policy in Guaratiba, which provided a deeper and more detailed approach to the local reality, enriching the study with a concrete and contextualized perspective. The study revealed that, despite the significant reduction in funding, the demand for social assistance services expanded considerably. Likewise, the neighborhood of Guaratiba experienced a disorderly population expansion, without adequate support from the State. It was concluded that austere policies weakened both the structure of social assistance and the living conditions of its users, resulting in a socially unprotected population. This vulnerability is exacerbated by the precariousness of the equipment of the Sistema Único de Assistência Social (SUAS) and the exhaustion of its workers, overloaded by growing demand and subjected to precarious and poorly paid working conditions. Furthermore, it is clear that the equipment and hiring models do not follow the

guidelines of the social assistance policy, which further exacerbates the challenges. The research also sought to present local potential and collaborative initiatives with SUAS, pointing out possibilities for resistance and transformation in the face of the obstacles faced. Finally, the analysis provided an understanding of the importance of investigative practice in the professional practice of social workers. This approach allowed a closer relationship with the reality of Guaratiba and the social assistance policy, both marked by their specificities and historical contexts, crossed by dismantling.

Keywords: social assistance; Guaratiba; capitalist crisis; ultra-neoliberalism; social lack of protection; disassemble.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....11
1. A construção sócio-histórica da Política de Assistência Social no Brasil: desafios para sua consolidação..... 15
1.1 O processo de regulamentação da assistência social no Brasil no pós-Constituição de 1988..... 16
1.2 A Institucionalização do Sistema Único de Assistência Social nos governos petistas... …….. 25
1.3 A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira..... 31
2. Crise capitalista, neoliberalismo e contrarreformas: desmonte da assistência social. ……. 35
2.1 Acirramento da crise capitalista e sua manifestação no Brasil.....36
2.2 Radicalização neoliberal e contrarreformas sociais.....47
2.3 A política de assistência social sob ataque.....53
3. A política de assistência social no Bairro de Guaratiba/RJ: uma aproximação.....63
3.1 Contextualizando o Bairro de Guaratiba/RJ e retomando a história política de assistência social local.....63
3.2 Apresentação da política de assistência social em Guaratiba/RJ a partir da aproximação com o cotidiano: reflexos do desmonte na realidade social.....74
CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 95

INTRODUÇÃO

A crise capitalista e seu aprofundamento impulsionaram a ascensão de governos ultraneoliberais e ultraneoconservadores, que implementaram políticas de austeridade sob o discurso de serem a única solução para a volta da “estabilidade econômica”. Esse contexto abalou excessivamente as políticas sociais, incluindo a assistência social, além de abalar a classe trabalhadora, já fragilizada pelo desemprego e pela crescente precarização das condições laborais. Esses efeitos foram ainda mais intensificados durante o período pandêmico, ao agravar a pobreza e expor as limitações do sistema de proteção social.

No tripé da Seguridade Social, a saúde e a previdência social tornaram-se insuficientes, atendendo a fração mais empobrecida e direcionando aqueles que possuem oportunidades para os serviços privados. Já a assistência social foi alçada ao papel central na proteção social através da mitigação social, sobretudo pelos programas de transferência monetários. Nesse sentido, enquanto as políticas de austeridade direcionavam a sociedade para a assistência social, estas pessoas eram atendidas por uma política social em processo de desfinanciamento.

No município do Rio de Janeiro, a XXVI Região Administrativa (RA) Guaratiba – composta por Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Barra de Guaratiba e o sub-bairro Ilha de Guaratiba –, ao longo dos anos, passou por um processo de expansão populacional. Inicialmente, inúmeros indivíduos procuravam a região em busca de casas de veraneio, terrenos com potencial de valorização e um ambiente mais tranquilo para se morar. No entanto, o aumento mais significativo ocorreu a partir das décadas de 1990 e 2000, com pessoas em busca de locais mais baratos para construir suas casas ou até mesmo locais suscetíveis à invasão ou ocupação. Atualmente, Guaratiba é o oitavo bairro mais populoso do Brasil.

Esse crescimento, porém, ocorreu sem o devido planejamento e atenção do poder público, resultando em consequências para os moradores. Problemas como alagamentos frequentes, falta de abastecimento de água, violência e outras adversidades fazem parte do cotidiano da população, configurando um cenário de vulnerabilidade e desproteção social. Além disso, a presença de grupos como milícias e traficantes de drogas intensifica a insegurança na comunidade. Esses fatores, embora aqui indicados de forma breve, denotam a necessidade de uma

atuação abrangente e eficaz do Estado. Contudo, a população é majoritariamente direcionada à assistência social, uma política que vem sendo desmantelada.

O contexto de fragilização impacta tanto a assistência social quanto seus trabalhadores e usuários. Através desta investigação, foi possível observar como a precarização se manifesta no bairro de Guaratiba, evidenciando a escassez de infraestrutura adequada nos equipamentos, que não atendem ao insuflamento das demandas estabelecidas. Ademais, destaca-se a realidade dos trabalhadores, em sua maioria não concursados, que defrontam-se com as especificidades da região. Esses fatores por si só já afetam a efetivação do pleno atendimento para com sua população usuária.

Este estudo é fruto da experiência de estágio realizada na Prefeitura do Rio de Janeiro, especificamente na Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). O estágio teve início no segundo semestre de 2022 e foi concluído no segundo semestre de 2023, abrangendo diferentes etapas e locais de atuação: o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Maria Vieira Bazani, a 10ª Coordenadoria de Assistência Social (CAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) João Manoel Monteiro, nessa respectiva ordem. Essas unidades atendem ao bairro de Guaratiba, seja nas atividades diretas à comunidade ou na gestão administrativa.

Além da experiência teórico-prática propiciada pelo estágio, a participação como pesquisadora no projeto de Iniciação Científica intitulado “Programas de Transferência Monetária no Brasil e o Padrão de Proteção Social” foi fundamental para a compreensão e adensamento de conceitos essenciais, que enriquecem as análises e reflexões apresentadas ao longo deste trabalho.

Ademais, a pesquisadora, residente no bairro de Guaratiba, percebeu, a partir de suas vivências pessoais e das observadas durante o estágio – tanto entre a população atendida quanto entre os profissionais da política de assistência social –, a necessidade do estudo acerca deste assunto. Há uma carência de discussões sobre o tema no meio acadêmico, especialmente no campo do Serviço Social. Essa lacuna, somada à relevância das questões identificadas no cotidiano da assistência social, motivou a escolha desta investigação para o Trabalho de Conclusão de Curso.

Nesse contexto, a combinação das experiências adquiridas ao longo da graduação na Escola de Serviço Social, somada à trajetória no estágio e à

participação na Iniciação Científica, despertou o interesse em explorar a política de assistência social no bairro de Guaratiba, levando em consideração suas particularidades territoriais e o cenário de desmonte.

Assim, o objetivo geral deste estudo é analisar a política de assistência social em Guaratiba/RJ, com ênfase nos impactos resultantes dos processos de desmonte enfrentados no contexto de radicalização do neoliberalismo. Para isso, através dos objetivos específicos, o estudo abordará a história da política de assistência social e sua consolidação; o aprofundamento da crise e as respostas ultraneoliberais e ultraconservadoras; a (des)proteção social e o redirecionamento das demandas da população empobrecida para a assistência social; as particularidades do bairro de Guaratiba; e, por fim, o desmonte da política de assistência social e seus efeitos em relação aos trabalhadores e usuários.

A metodologia desta pesquisa segue uma abordagem qualitativa, com a estudo de leis e diretrizes relacionadas à assistência social, como a Política Nacional de Assistência Social (2004), a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos dos SUAS (2011) e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2014). Além disso, foi utilizado pesquisa documental, reportagens e documentos elaborados durante a experiência de estágio, incluindo a análise institucional e o diário de campo.

Para embasar a discussão, foram usados textos de autores que investigam a construção e o desmonte da política de assistência social, como Pereira (2007), Silva (2018) e Mota (2008). No aprofundamento sobre a crise capitalista e a radicalização neoliberal e sua aliança ultraneoconservadora, recorreu-se a Costa e Lima (2019), Almeida (2020) e Silva e Mauriel (2023). Ao aproximar-se do contexto específico de Guaratiba, destacam-se os textos de Morgado (2019) e Mello (2015). Já em relação à política de assistência social no bairro há a autora Lima (2023), que possui experiência direta na gestão política da região. É importante ressaltar que esses documentos e autores representam apenas uma parte do conjunto teórico utilizado na construção desta investigação.

Este estudo está organizado em três capítulos. O primeiro, intitulado **“A construção sócio-histórica da política de assistência social no Brasil: desafios para sua consolidação”**, aborda o processo de regulamentação da política de assistência social após a promulgação da Constituição Federal de 1988, destacando sua implementação gradual em meio a diversas contradições. Também discute o

processo de institucionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) durante os governos do PT e a centralidade que a política de assistência social passou a ocupar no contexto da seguridade social.

No segundo capítulo, intitulado **“Crise capitalista, neoliberalismo e contrarreformas: o desmonte da assistência social”**, é discutido o acirramento da crise capitalista no quadro brasileiro, a radicalização das políticas neoliberais e as contrarreformas sociais. Nesse cenário, verifica-se o processo de desmonte da política de assistência social, evidenciando como as medidas de austeridade e a redução do papel do Estado enfraqueceram essa política, comprometendo a garantia de direitos e o atendimento à população mais vulnerável.

Por fim, com base nas discussões anteriores, o terceiro capítulo, intitulado **“A política de assistência Social no bairro de Guaratiba/RJ: uma aproximação”**, aborda, inicialmente, as especificidades do bairro de Guaratiba, apresentando sua conjuntura socioeconômica e histórica, incluindo uma breve análise do antigo abrigo localizado na Fazenda Modelo. Em seguida, é explorado o desmonte da política de assistência social no território, representando os desafios enfrentados tanto pelos trabalhadores quanto pela população usuária diante da precarização dos serviços e da insuficiência de recursos.

1. A construção sócio-histórica da Política de Assistência Social no Brasil: desafios para sua consolidação

A política social brasileira se concebe atravessada por diversas condições que, ao passo que é construída, há, também, desconstrução. Ou seja, é um processo permanente de avanços e retrocessos diante a conjuntura social do país. Tal padrão não seria diferente na política de assistência social, que defronta-se com impasses desde a sua implementação, para além de ter sido instituída, inicialmente, em uma vertente demasiadamente limitada ao alívio à pobreza, o que ainda ecoa no cerne da política. Nessa perspectiva, apesar da assistência social já estar presente em território brasileiro desde o Brasil Colônia, tratava-se de ações assistencialistas com valores e interesses permeados pelo dever moral, vocação religiosa, práticas eleitoreiras, clientelistas e populistas (PEREIRA, 2007) e que, de certo modo, ainda possui vestígios na contemporaneidade.

Ao refletir sobre as primeiras grandes regulações da assistência social, temos como inicial, em 1938, a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Já em 1942 tem-se a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) fundada por Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas, inaugurando uma certa tendência denominada de primeiro-damismo. Suas ações eram pontuais, emergenciais e fragmentadas. A LBA, inclusive, aproximou-se da categoria profissional do Serviço Social pelo serviço técnico – pesquisas e trabalhos na área social –, o que foi de agrado da profissão emergente, que precisava se legitimar enquanto tal. Além disso, em contexto de ditadura militar, houve a criação do Ministério da Previdência e Assistência (MPAS), em 1974, contendo a Secretária de Assistência Social.

É apenas em 1988, com a Constituição Federal, que a assistência social foi devidamente reconhecida como política de proteção social, posta ao lado da saúde e previdência social, compondo o tripé da Seguridade Social. Tal processo não foi aleatório, mas fruto, também, da mobilização democrática e da pressão social, que exigia novas práticas na área social, o que influenciou em uma discussão sobre a formulação da assistência social, assegurada pela Carta Magna.

Este capítulo abordará sobre a construção sócio-histórica da política de assistência social no país, pautando principalmente os desafios para a sua consolidação. A discussão no item abaixo partirá do processo de regulamentação da assistência social no Brasil pós-Constituição de 1988, um grande marco da política.

1.1 O processo de regulamentação da assistência social no Brasil no pós-Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988, embora venha sendo objeto de ataques desde sua promulgação, representa um importante progresso para a política de assistência social. Aliás, não só para essa política, trata-se de um grande marco para os direitos sociais, principalmente após tantos anos da ditadura empresarial civil-militar (1964-1985), com diversas mortes, repressões e regressões.

Apesar disso, não houve amplo rompimento com padrão visto anteriormente na assistência social. De certa forma, o "*antes"* Constituição manteve-se no "*pós"* Constituição e tende a persistir, em alguma medida, até hoje. O que se quer destacar é que, mesmo com essa considerável evolução, a política de assistência social é objeto permanente de ataques que significam regressões, o que pode ser verificado em determinadas tendências que se mantêm, como o clientelismo, o primeiro-damismo, a benemerência, a fragmentação, a focalização.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi aprovada em 1993, no governo Itamar Franco, *cinco anos após a Constituição*. A primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e a primeira Norma Operacional do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) em 1998, também com FHC. Esses dispositivos normativos seriam fundamentais para institucionalizar, operacionalizar e gerenciar a política. Apesar dos avanços no campo da norma jurídica, deve-se notar como esse processo foi lento e, mais que isso, cheio de discussões e contradições – situações as quais iremos demarcar ao decorrer desta discussão.

Nesse sentido, somente com a Carta Magna a assistência social foi reconhecida como política de seguridade social, portanto, dever do Estado assegurá-la aos cidadãos, concretizando-a como um direito social. Como política de proteção social, trouxe uma nova concepção desse campo para o país, assegurando, constitucionalmente, um direito sem contribuição prévia e historicamente negado a determinados segmentos da população. Mas, somente com a aprovação da LOAS (1993) é que esse direito seria regulamentado. Portanto, a assistência social, na Lei Orgânica, foi engendrada como:

> a) Política pública que, associada às demais políticas sociais e econômicas, deve concretizar direitos historicamente negados a uma ampla parcela da população. Como tal, ela passou a ter complexidade que requer

> conhecimento próprio, gestão qualificada e ação competente. Por isso, não deve ser encarada como mera distribuição de benefícios e serviços, mas como uma unidade de mecanismos diversos, interligados entre si, que vão desde a compreensão e o estudo da realidade, o planejamento, a definição de opções, a decisão coletiva (geralmente conflituosa), até a implementação, o acompanhamento e a avaliação das ações. E isso exige aparato legal e institucional, recursos materiais e financeiros, além de pessoal qualificado a serviço do interesse público (PEREIRA, 2007, p. 66).

Faz-se pertinente evidenciar que a categoria profissional do Serviço Social foi significativa para esse momento. Na Constituinte (1987-1988), o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) esteve presente ativamente nas subcomissões e Comissão da Ordem Social, ponderando sobre a inclusão da política de assistência social, em prol da defesa da Seguridade Social como vasto sistema de proteção social. Além disso, esteve contra os que apoiavam a Seguridade ser composta apenas pela previdência social (CFESS, 2007).

A aprovação das leis orgânicas de saúde (1990) e da previdência social (1960) ocorreram de forma mais ágil. Já a Lei Orgânica de Assistência Social, como já relatado, somente foi firmada em 1993. Isso porque foi palco de grande discussão e resistência por parte dos próprios organismos da assistência social, por receio da ruína da LBA e, assim, a perda de posições e privilégios de funcionários e diretores. Além disso, os representantes da saúde e da previdência social encontravam-se relutantes e receosos por conta da disputa interna dos recursos da seguridade social (SILVA, 2018). Dessa forma:

> a Assistência Social foi a última a ter aprovada a sua lei de regulamentação, num longo e árduo processo iniciado no governo Sarney, passado pelo governo Collor e apenas no governo Itamar Franco é que se tem a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), tantos anos depois da promulgação da Constituição Federal (*IDEM*, 2018, p. 224-225).

Silva (2018) expõe que foi articulado um Pré-Projeto de Lei pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social da Universidade de Brasília (NEEPOS/UnB), essencial para aprofundar os debates teóricos sobre a política social. Esse pré-projeto defendia os seguintes princípios:

> Primeiro princípio: superar as interpretações simplistas da assistência que a concebiam como uma atenção limitada aos pobres, situando-a como resultado da contradição entre a coexistência, no modo de produção capitalista, da lógica da rentabilidade econômica e da lógica de atendimento às necessidades sociais. Segundo princípio: a assistência é uma política resultante da relação Estado e sociedade, devendo ser compreendida em sua historicidade. Terceiro princípio: a assistência social, na medida em que é reconhecida como direito social, é um tipo de direito especial, coletivo, que se diferencia dos direitos civis, o que exige a participação direta e

> efetiva do Estado. Quarto princípio: a assistência não deve ser presidida pela lógica contratual que guia a previdência social. Quinto princípio: a organização e gestão devem ser direcionadas pela descentralização político-administrativa, com direção única de comando em cada esfera de governo e assegurando-se a participação direta da população na formulação e controle das ações (SILVA, 2018, p. 225-226).

No entanto, como exposto, tínhamos esferas bastante relutantes quanto à aprovação da Lei Orgânica da Assistência e, desse modo, opunham-se ao Pré-Projeto elaborado pelo grupo UnB-IPEA. Como efeito, a implementação da Lei foi adiando-se e entrando em uma extensa e exaustiva discussão com disputas de interesses e apresentação de outros Pré-Projetos de Lei.

O CFESS, inclusive, mobilizou-se com grupos de pesquisa e movimentos sociais da área para a realização de modificações no Pré-Projeto do IPEA/NEEPOS da UnB. O objetivo era aprofundar e evidenciar – aperfeiçoando – determinados pontos. Contudo, apesar das mudanças, não chegou a ser aprovado. O CFESS continuou presente e lutou no legislativo contra os Projetos de Lei que apoiavam ações restritivas de assistência social.

O que ocorreu, nesse contexto, foi uma disputa de Pré-Projetos. Entre o Projeto da UnB-IPEA estava, de um lado, o elaborado por funcionários da LBA, representado pela Associação Nacional (ANASSELBA), e, do outro, havia o Pré-Projeto da Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério da Previdência e Assistência Social. Esses projetos foram apresentados em simpósios, realizados pela Câmara dos Deputados, para discutir a regulação das políticas de seguridade social. Ainda assim, o Poder Executivo ao menos remeteu ao Parlamento algum dos pré-projetos e, com isso, o Parlamento assumiu a sua prerrogativa (SILVA, 2018).

O deputado Raimundo Bezerra chegou a contrapor com um Pré-Projeto que se assemelhava ao construído pela UnB-IPEA. Todavia, alterou a organização e gestão da política de assistência social, desvinculando-a da saúde e da previdência social, pondo-a em um ministério próprio e vinculando-a à Presidência da República. Dessa maneira, entregava a política às decisões pessoais do presidente e de sua esposa. Após isso, houve mais modificações, distanciando-se da ideia inicial de promover uma recomposição concreta e ampla da assistência social, no entanto, o pré-projeto ainda foi vetado pelo presidente Fernando Collor em 1990 (SILVA, 2018).

Apenas em 1991 volta-se ao debate parlamentar o Projeto de Lei para a política de assistência social. A discussão passa para a Casa Legislativa, na qual acontece o I Seminário Nacional de Assistência Social e resulta no documento "Ponto de vista que defendemos", que contribui para o novo Projeto. O Ministério do Bem-Estar Social proporcionou encontros para o debate e resultou na Conferência Nacional de Assistência Social, em 1993. Em meio a essa trajetória exaustiva, foi apresentado um novo documento construído por profissionais e especialistas da proteção social, nomeado como "Conferência Zero de Assistência Social". Ele foi direcionado ao Congresso Nacional e, em dezembro de 1993, finalmente foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social (IDEM).

Foram necessários cinco anos de longas discussões, projetos e *reajustes* para enfim termos a Lei Orgânica. E, lamentavelmente, a proposta do Pré-Projeto do grupo UnB-IPEA, em seus moldes iniciais e profundamente valiosos, não foi acatada. Por fim, o que tivemos foi uma regressão severa logo em sua aprovação, ou seja, no início da política pós-Constituição. Diante de tantas alterações, é aprovada uma LOAS que concilia os interesses dos governos e restringe os direitos.

A reserva de 10% do orçamento da seguridade social para a política de assistência também não foi concretizada. E, no projeto aprovado, não compreendia as emendas que determinavam a renda *per capita* mensal de dois salários-mínimos para acessar os benefícios da política. O CFESS esteve, inclusive, na apresentação dessas e de outras emendas que buscavam garantir e ampliar a política, como para "incluir diferente programas, projetos e serviços e garantir a descentralização e o exercício do controle social de forma autônoma pelos Conselhos nas três esferas" (CFESS, 2007, p.17).

Nesse âmbito, durante extenso período a assistência social foi considerada *política de combate à pobreza*, contudo, a LOAS consegue, de forma inédita, romper com essa concepção, o que demonstra um considerável avanço. No entanto, esse atrelamento da assistência social à pobreza foi construído no processo sócio-histórico da assistência social no país e contribuiu para endossar, no senso comum e em vertentes políticas e técnicas, o julgamento preconceituoso de que a assistência social estaria voltada de forma única e limitada aos mais pobres.

Ao longo da Lei Orgânica, identificam-se trechos que destacam sua integração e articulação com outras políticas, além de não limitar sua atuação ao combate à pobreza. No entanto, no contexto atual, essa visão da política ainda

persiste, especialmente ao se concentrar a *"solução"* para a pobreza na assistência social, com ênfase específica nos programas de transferência de renda. Esse aspecto será analisado em maior profundidade no item 1.3 deste capítulo.

A partir da LOAS e seu princípio da universalização, foi possível formular um sistema de proteção social "contínuo, sistemático, planejado, com recursos garantidos no orçamento público das três esferas governamentais, com ações complementares entre si, evitando assim o paralelismo, a fragmentação e a dispersão de recursos" (BOSCHETTI, 2001, p. 84 apud SILVA, 2018, p. 233). Além disso, traz o dever de atender a todos os usuários que necessitarem da política, desde que enquadrados aos critérios.

Não obstante, há de se indagar sobre tamanho atraso na concretização da LOAS enquanto as outras Leis Orgânicas, da saúde e da previdência, correram mais rapidamente. Essas políticas eram e são demasiadamente indispensáveis no âmbito do trabalho. Da mesma forma que a classe trabalhadora precisa vender sua força de trabalho para sobreviver, o capital precisa da mão de obra – barata, saudável e, principalmente, desmobilizada de luta – para lucrar. E, mesmo que fosse necessário lidar com os sobrantes, havia uma relutância em lidar com estes *pobres* e *preguiçosos* que *deveriam trabalhar*.

> Além do mais, por ser majoritariamente relacionada às necessidades das camadas mais empobrecidas dos trabalhadores, sua definição e consolidação como direito social legitimamente reconhecido pela sociedade esteve sempre sob a violenta expropriação capitalista, cujo primado ético do trabalho leva a banir e satanizar direitos sociais, sob o argumento de cooperarem para uma cultura de acomodação e preguiça (SILVA, 2018, p. 229-230).

Mas, o maior entrave para a consolidação das leis orgânicas das políticas de seguridade foi o capitalismo mundial e sua ofensiva restauracionista que oferecia fortes ataques aos sistemas de proteção social universais. Logo, o que temos ao longo dos anos 1980 e 1990 é a "retração das possibilidades de avanços no campo das políticas sociais, da melhoria nas condições de vida e trabalho da população, bem como do agravamento das desigualdades sociais e dos níveis de pobreza e miséria." (SILVA, 2018, p. 235).

Isso porque, nesse momento, fincava-se no Brasil a ofensiva neoliberal, especialmente pelo alto endividamento brasileiro e pelas necessidades de empréstimos e investimentos estrangeiro, mas, sobretudo, como resposta à crise capitalista. O país precisou submeter-se à agenda de ajustes neoliberais impostos

pelo Consenso de Washington. Dessa forma, ao observar toda a tribulação para elaboração da LOAS, é possível compreender a adoção de ações historicamente emergenciais em detrimento da institucionalização da política de assistência. Nos governos brasileiros, em relação à política social em contexto neoliberal, o que tínhamos era a "transferência de responsabilidades públicas para a 'sociedade civil', sob o apelo da solidariedade romantizada, a focalização nos segmentos mais pobres e *a recusa às opções político-econômicas progressistas*" (SILVA, 2018, p. 238, grifos próprios).

A discussão sobre o neoliberalismo será mais bem aprofundada no Capítulo 2. No entanto, é essencial discorrer neste momento como a LOAS ficou limitada – *e afastada* – diante da consolidação neoliberal. Nesse contexto, além de ter sido prejudicada em sua implementação, a Lei Orgânica foi praticamente deixada de lado ao longo da década de 1990. O que se teve – e ainda tem – é a investida contra a Seguridade Social e o avanço no *trinômio neoliberal*: privatização, focalização e descentralização, transferindo poder aos entes privados – o chamado terceiro setor e para o próprio mercado capitalista.

No governo de FHC houve uma forte presença do campo filantrópico privado, com ideários da solidariedade e do voluntariado, e *"parcerias"* com a sociedade civil, para o *"enfrentamento da pobreza"*. Tal fator pode ser notado no Programa Comunidade Solidária (1995-2002), dotado de caráter emergencial e assistencial, coordenado pela primeira-dama Ruth Cardoso.

Esses programas retiram a responsabilidade do Estado, deixando por conta do setor privado e/ou público-privado, e com transferência de recursos e atribuições do Estado para a sociedade. Assim, há *mais um* retrocesso no âmbito da assistência social, visto que o governo FHC desconsiderou os dispositivos legais da LOAS e, através de medidas provisórias, restringiu e desmantelou o sistema de proteção ainda em construção. Foi através do Programa Comunidade Solidária que se construiu uma visão de política assistencial que disputa com a Lei Orgânica no trato da pobreza.

Dessa maneira, reafirma-se uma cultura de não-direito e *"refilantropização"* da assistência social, ignorando os princípios da LOAS. Verifica-se, portanto, um recuo lamentável, após tamanha luta para a estruturação da política. Isso pode ser observado:

> [...] nas concepções antagônicas acerca do próprio direito social à assistência social e primazia do Estado na condução da política, na medida em que reforça o voluntarismo em detrimento da ação estatal; consolida um padrão de intervenção focalizado, em aversão ao princípio de universalização do acesso aos direitos, garantido na LOAS; a reprodução do primeiro-damismo, com a atuação da primeira-dama na coordenação do programa; ademais, o governo centralizou a tomada de decisões no Conselho Nacional do Comunidade Solidária, atentando frontalmente ao princípio da descentralização político-administrativa. Além disso, processou-se uma anulação quase total do Conselho Nacional de Assistência Social, negligenciando seu papel fundamental na elaboração e fiscalização da política de assistência social. (SILVA, 2018, p. 243).

Partindo agora para a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a primeira versão foi definida apenas em 1998, sendo aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 16 de dezembro**.** Ainda nesse ano tivemos as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Assistência Social 1 e 2 (NOB-SUAS). Essa demanda surgiu na II Conferência Nacional de Assistência Social. O Conselho fazia críticas ao governo FHC por conta do paralelismo das ações e centralidade na Comunidade Solidária, além do abandono da LOAS. E, com seu perfil crítico, construiu debates sobre os desafios da assistência social brasileira em conselhos estaduais e municipais do país. Foram construídas Conferências da Assistência Social importantíssimas para esse debate combativo, ocorridas em 1995, 1997 e 2001. Contudo, justamente por esse fator, o governo alterou o período de realização da Conferência definido na LOAS, em uma estratégia de *conter* e limitar essas categorias. O intervalo que era de dois anos passou a ser de quatro anos (*IDEM*).

Como se já não bastasse um programa paralelo a LOAS e a PNAS, o governo FHC apresentou o Programa Comunidade Ativa (1999) e o Projeto Alvorada (2001), em combate à pobreza. Havia semelhanças em relação ao Programa Comunidade Solidária e não alteravam os princípios e orientações dele. Tratava-se unicamente de uma estratégia para transparecer a imagem de um governo que buscava outras formas de atuação. Inicia-se a apresentação dos programas de renda mínima com o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), direcionado às famílias consideradas pobres. Porém foi substituído em 2001 pelo Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação com o Bolsa Escola e mais a frente, ainda nesse ano, foi instituído o Bolsa Alimentação e em 2002 o Programa Auxílio Gás.

Dessa forma, observamos que o governo FHC marcou a assistência social com a introdução da transferência monetária, uma tendência que permanece até os

dias atuais. Ao analisarmos esse período histórico, constatamos que, ainda hoje, a política pública é fortemente centrada em programas voltados para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, o que acaba excluindo muitas pessoas do acesso. Além disso, evidencia-se uma crescente desresponsabilização do Estado, que transfere parte de suas obrigações para parcerias privadas e/ou público-privadas.

Em 2004, no primeiro governo Lula, houve a atualização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), deliberada na IV Conferência de Assistência Social. E apesar da política ter sido concebida por *"seguridade"* na Constituição Federal de 1988, a nova PNAS desconsiderou e a estabeleceu como *"proteção"*. Com isso, a política fica incumbida de "prover a *proteção* à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade" (Brasil. MDS, 2005 apud PEREIRA, 2007, p.70).

Nesse caráter, a assistência social deve assegurar a sobrevivência (através do Benefício de Prestação Continuada e Benefícios Eventuais previstos na LOAS), a acolhida (por meio da proteção social de alta complexidade) e o convívio familiar e comunitário. O que visa o "desenvolvimento humano e social associado à cidadania, e regem-se pelos seguintes princípios: *centralidade familiar*, *territorialização, proteção pró-ativa*, *integração à seguridade social* e *integração às políticas sociais e econômicas."* (PEREIRA, 2007, p. 71). Tais seguranças e princípios serão aplicados dentro da Proteção Social que se divide entre a Básica, caráter preventivo, e a Especial – média e alta complexidade –, atuando em situações de risco já instaladas.

A Proteção Social Básica (PSB) age na prevenção de riscos sociais nos territórios através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da ampliação do acesso aos direitos da cidadania. Abarca serviços, programas, projetos e distribuição de benefícios. Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) operam como porta de entrada desse nível de proteção e precisam estar localizados em áreas territoriais com vulnerabilidades sociais homogêneas e similares – problemas, culturas e histórias populacionais convergentes –, "tendo sob sua responsabilidade até 1.000 famílias/ ano em cada território de 5.000 famílias." (PEREIRA, 2007, p. 74).

Nesse sentido, nos CRAS há os atendimentos por demanda espontânea; o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas – serviços da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

Já a Proteção Social Especial (PSE) opera em situações que já possuem situações de riscos instaladas. Nesse sentido, atende pessoas atingidas pelo processo de abandono, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medida socioeducativa, situação de rua, trabalho infantil. Ela se desdobra entre média e alta complexidade.

A primeira age sobre casos de usuários que ainda possuem laços familiares e comunitários estabelecidos e preservados. Possui o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) como seu principal equipamento e contempla os seguintes serviços tipificados: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2014).

Já a segunda trata casos de pessoas que já possuem os laços rompidos, assim, sendo necessária intervenção institucional integral (moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido). Como serviços, há o Serviço de Acolhimento Institucional (abrigo institucional, casa-lar; casa de passagem; residência inclusiva); Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (IDEM).

Em posse dessas considerações, iniciaremos uma discussão sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e sua institucionalização nos governos petistas. Trata-se de um mecanismo de gestão da PNAS, que organiza a política, determina uma regra comum de serviços e firma uma sistemática de avaliação, monitoramento e financiamento.

1.2 A Institucionalização do Sistema Único de Assistência Social nos governos petistas

Neste momento, iniciaremos o debate acerca do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sistema de gestão que operacionaliza a assistência social em território nacional de modo descentralizado e participativo. Iremos compreender, neste item e no próximo, como a política de assistência social foi conduzida no cenário dos governos petistas designados por alguns como "neodesenvolvimentistas"[1], mas de ajustes neoliberais[2] – uma investida de mesclar e conciliar vertentes que, ao que tudo indicava, eram incompatíveis.

A eleição presidencial datada em 2002 desenhou um marco político brasileiro com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva. Lula estava, afinal, em um partido político de esquerda, Partido dos Trabalhadores (PT), expoente representante da classe trabalhadora, até então. Esperava-se, com isso, transformações estruturais e o rompimento com a política neoliberal, para além da dilatação das políticas sociais. Contudo, este novo governo manteve os elementos de contrarreformas presenciados com FHC. Suas políticas seguiram as diretrizes do Estado máximo para o capital, indo contrário a um novo Projeto Societário (LIMA, 2017).

No mesmo sentido, Druck e Filgueiras (2007) discutem que o primeiro governo Lula (2003-2006) não rompeu com a essência do modelo de desenvolvimento dominado pela lógica financeira e com a política macroeconômica herdada do governo anterior. Logo, deu seguimento às reformas liberais. E, em meio às duas determinações, alimentava o capital financeiro. Por outro lado, a política social tornou-se sinônimo de política social focalizada, direcionada à parcela mais empobrecida, através dos programas de transferência monetária. Ademais, há a redução das políticas universais.

---

[1] Conforme Boito e Berringer (2013) delineiam, o programa "desenvolvimentista" busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, sem romper com o neoliberalismo. Sendo o seu *velho* desenvolvimentismo no período de 1930-1980. O novo, com o acrescento do *"neo"*, portanto, "neodesenvolvimentismo", possui vastas diferenças que estes autores destacam em seu texto. Ao analisarmos, percebemos uma certa inferioridade em relação ao desenvolvimentismo. Nesse parâmetro, o "neodesenvolvimentismo" é um programa muito menos *ambicioso*.

[2] "Esse processo de regulamentação da política e implementação do SUAS apesar do valor simbólico e material que comporta para assistência social, se processa em um contexto em que a crise do capital e sua ofensiva conservadora abalizam novos determinantes ao processo que convergem na direção dos próprios interesses dominantes, na medida em que se realizam mediante forte influência de uma segunda geração de ajustes neoliberais." (SILVA, 2018, p. 277)

Torna-se indispensável frisar a expansão da política de assistência social em governos do PT. No entanto, o seu compromisso estava, sobretudo, na *administração* das implicações mais latentes dos ajustes demandados pelo capital, como no agravamento nas condições de vida e na pauperização da classe trabalhadora.

Em 2003, no início do governo Lula, foi criado o Ministério da Assistência e Promoção Social. Apesar disso, neste ano, ao defrontar-se com pedidos para formação de um ministério exclusivo da política de assistência, modificou-se e passou a se denominar Ministério da Assistência Social (MAS), tendo Maria Benedita da Silva como ministra. O MAS atuou de modo impreciso e equivocado e, por consequência, ao experienciar duras críticas, foi extinto. Silva (2018) indica que, desse modo, a assistência social retorna a um lugar secundário no espaço da gestão. Em vista disso, foi fundado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – o *"superministério"* – que, de acordo com o governo da época, objetivou dar aparato institucional para a assistência social.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social (2003), além de ter deliberado pela aprovação da PNAS, determinou a criação do SUAS. A recém política, datada em 2004, desencadeou em uma renovação da NOB, substituindo as anteriores de 1997 e 1998. Conduziu, desta forma, inovações como a instituição do SUAS, o que delineia uma transformação de suma importância. Constata-se, assim, um retardamento em sua regulamentação após a institucionalização da LOAS (1993), o que atesta um *atraso* na política de assistência social devido à lentidão na consolidação de seus dispositivos normativos. Portanto:

> Em 15 de julho de 2005, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) publicou a Resolução nº 130/2005, que aprovou a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), que aborda a gestão compartilhada da política de Assistência Social e a organização, por intermédio do SUAS, da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Com o SUAS busca-se romper com a lógica do clientelismo, do assistencialismo e do paternalismo, e institucionalizar a Assistência Social no campo da política pública, com planejamento, gratuidade, continuidade e territorialização, em consonância com as realidades locais e diversidades observadas no País (BRASIL, 2023, p. 3).

As conferências possuem um papel significativo para consolidar a política de assistência social no Brasil e o fortalecimento dessas instâncias faz-se igualmente necessário em contexto atual, em um contínuo debate construtivo e participativo. Nessa perspectiva, como afirma Silva (2018), a IV Conferência foi um marco

essencial “pelas importantes discussões e deliberações realizadas, além de apresentar o acúmulo de lutas que contribuíram decisivamente para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)” (p. 249).

O SUAS organiza o que está disposto tanto na LOAS quanto na PNAS e, como Pereira (2007) manifesta, estipula um protótipo dos serviços e introduz uma sistemática de acompanhamento e avaliação. Dessa maneira, apresenta: como os serviços, programas, benefícios e projetos são organizados; onde encontrá-los; qual público-alvo e seus critérios; os padrões de atendimento; de qual forma serão realizados, fornecidos e utilizados os estudos e diagnósticos que fundamentarão os atendimentos; e como se dará o acompanhamento e avaliação do sistema e de seus resultados. De tal modo que: “tudo o que está previsto na PNAS/2004, em termos de proteção, segurança, principio, avaliação e financiamento, deverá estar contido no SUAS de forma sistêmica e operacionalizável, de acordo com as especificações da NOB/2005” (*IDEM*, 2007, p. 77).

Houve um notável avanço nos instrumentos de gestão do SUAS, contendo: “plano de assistência social; orçamento; monitoramento, avaliação e gestão da informação; e relatório anual de gestão. Um verdadeiro divisor de águas na trajetória institucional da assistência social no Brasil.” (SILVA, 2018, p. 252). Logo, atuando na organização e planejamento. Para mais, o SUAS organiza-se em programas, projetos, serviços, benefícios e ações. Referencia-se a partir da vigilância social, Proteção Social Básica e Especial, e defesa social e institucional, de maneira a garantir as seguranças de: acolhida; renda; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento de autonomia; apoio e auxílio (*IDEM*, 2018).

Tanto a PNAS como a NOB/SUAS foram restabelecidas no governo Lula, este que trazia como foco central em suas campanhas eleitorais a temática da “*fome e combate à pobreza”*, fixando-a como *marketing* em seus governos. O Programa Fome Zero, do Presidente Lula, originalmente dispunha de aspectos substanciais para a universalização das políticas sociais. No entanto, em meio a redefinições, concretizou-se como *“política de inclusão social”*. À vista disso, assemelha-se muito ao Programa Comunidade Solidária, situado anteriormente no item 1.1, em uma reprodução dos principais panoramas deste. Apesar de apresentar-se de forma mais ampla e sistemática, mantinha-se focalizado e com critérios de elegibilidade. Para mais, há uma centralidade no governo federal, estando sua gestão vinculada diretamente ao Gabinete Presidencial. O Fome Zero veio, como os outros

programas observados em FHC, com relativo paralelismo à política de assistência social e ao SUAS, ao minimizar a importância para a garantia de direitos essenciais. Além disso, foi um forte aparelho de legitimação política diante das frações mais empobrecidas (SILVA, 2018).

O Sistema Único de Saúde (SUS) serviu de inspiração para a criação do SUAS. Contudo, apesar da política de saúde e de assistência social integrarem o tripé da Seguridade Social – junto também da previdência social –, trata-se de políticas díspares, criadas e estabelecidas em circunstâncias e de modos divergentes e com suas particularidades. Não se levou em consideração características específicas, teóricas e políticas, da assistência social. Como efeito, o uso do SUS como modelo para criação do SUAS acarretou críticas.

Pereira (2007) traz reflexões e indagações valiosíssimas a respeito do tema. A saúde é uma política setorial e universal ao contrário da assistência social que é intersetorial e particularista. Ademais, são usados termos que possuem conotações diferentes em cada uma. Nesse sentido,

> [...] na Saúde, a *assistência* não é uma ação promotora, mas cuidadora ou reparadora; na Saúde, o que promove é a *atenção*, e não a *assistência*; e, na Saúde, o termo *coletivo* é muito mais consistente e valorizado do que o termo *público* que, na Assistência, é mais do que coletivo: é sinônimo de universalização (*IDEM*, 2007, p. 79, grifos da autora).

Com relação à definição de níveis de complexidade – baixa, média e alta – no campo da saúde são patológicos e a política de assistência social não deveria utilizar destes vocábulos para enquadrar suas demandas, uma vez que não discute doenças. Foi empregado, do mesmo modo, a expressão *"vigilância da exclusão"* em alusão a *"vigilância sanitária"* que possui poder de polícia, *fiscalizatório*, na Saúde. Nesse âmbito, Pereira (2007) questiona:

> [...] qual a relação que a vigilância da exclusão tem com o controle democrático, previsto na LOAS e no pensamento acumulado referente à Assistência como política pública concretizadora de direitos? Essa vigilância teria, no âmbito da política de Assistência Social, o poder de polícia que a vigilância sanitária possui de apreensão de alimentos, de interdição de casas comerciais e da emissão de voz de prisão em casos de atentado à saúde da coletividade? Se tivesse, como ficaria o Ministério Público, que, na Constituição Federal e na LOAS, é considerado parte legítima na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis? Por que não usar, na Assistência, o conceito de controle democrático, ou controle público, em vez de controle social como faz o SUS, já que o controle a que Assistência se refere emana das bases da sociedade e não do Estado como, na acepção clássica, o termo controle social era empregado? Por que qualificar a política de Assistência Social como política de proteção e não de seguridade ou mesmo política social, que têm conotações mais densas, consistentes e precisas? (p. 80).

Na nova NOB/SUAS (2012), é possível verificar o uso do termo, agora como *"vigilância socioassistencial"* sendo amplamente utilizado no percorrer do documento, além de haver capítulo próprio (Capítulo VII). Faz-se basilar evidenciar que essa expressão específica também está posta na LOAS e PNAS. No artigo n° 87 da NOB/SUAS menciona-se que:

> A Vigilância Socioassistencial é caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata:
> I - das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;
> II - do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. (BRASIL, 2012, p. 40).

A PNAS (2004) emprega igualmente a *"vigilância social"* que, mediante sua descrição na política, define os indicadores dos usuários vinculado às situações de *riscos*[3] *sociais* e violações de direitos ocorridos no território. Carrega, por consequência, uma tendência conservadora de *controle* da pobreza, como bem crítica Behring: "esse termo 'vigilância' incomoda-me profundamente, porque isso não significa a quantificação e o conhecimento do universo dos/as usuários/as da assistência, mas o controle dos pobres e que agora se traduz até em choque de ordem" (BEHRING *apud* SILVA, 2018, p. 273).

Aliás, deve-se refletir em *como* e *por quem* serão usados esses dados. O contexto atual de Indústria 4.0 manifesta a invasão das Tecnologias da Informação e Comunicação às políticas sociais. Nessa perspectiva, permite ao governo amplo conhecimento e manuseio de dados que viabilizam o controle da população mais empobrecida.

Faz-se imprescindível elencar ópticas divergentes como as de Rizzotti e Silva (2010) ao pontuar que: "vigiar a vulnerabilidade enquanto aspecto social não é o mesmo que controlar pessoas vulneráveis." (p. 143). Além disso, evidenciam que a interpretação falha pode acarretar a "punição daqueles a quem o Estado deveria proteger" (p. 148). Por esse ângulo, a vigilância aparece como mecanismo que atua

[3] A Vigilância Social aparece como vigilância de *riscos* e vulnerabilidades. O risco social, como exposto por Rizzotti e Silva (2013): "não significa somente o perigo imediato, mas uma condição social que interfere na futura situação de um indivíduo ou coletividade. Prevenir o risco social, na atual conjuntura da Política de Assistência Social, é um direito do indivíduo e uma responsabilidade do Estado, preconizada como eixo da mesma." (p. 135). No entanto, posto na realidade em conjuntura ultraneoliberal, esse *"risco"* é entendido como problema individual, em uma responsabilização do indivíduo. As autoras complementam, através de COUTO, YAZBEK, RAICHELIS (2010), que no âmbito das políticas sociais, seguir essa perspectiva de individualização de riscos societários, corrobora em políticas de proteção social focalizadas na fração mais empobrecida, opondo-se às universais.

na prevenção de vulnerabilidades e riscos nos territórios. Assim, importa salientar as contradições que as políticas sociais emperram, inclusive ao adotarem perspectivas que podem assumir direções sociais divergentes.

São utilizados, também, termos sociais-liberais na política de assistência social. Procede-se a certa naturalização da "questão social", a despolitização, e impede, em grande medida, a reflexão e o tensionamento. Um destes termos é a *"vulnerabilidade[4] social",* que remete a responsabilização do indivíduo e propõem criar caminhos para livrar-se dessa condição, "correspondendo às orientações sociais-liberalistas do Banco Mundial." (SILVA, 2013, p. 24).

Mantendo a tendência dos Programas de Transferência Monetários (PTM) introduzidos nos governos FHC, Lula criou o Programa Bolsa Família (PBF), em 2004, e nele são unificados os programas do governo anterior. O PBF, e os próximos de transferência que vem a surgir atualmente, possuem papel central no "combate à pobreza" centralizando, desse modo, essa direção para a política de assistência social. Tal quadro faz com que haja um maior enfoque nestes programas ao passo que não se ampliam os serviços socioassistenciais. Compromete, desse modo, o SUAS e sua capacidade de garantir o acesso daqueles que *necessitam* da política de assistência social, como está declarado na Constituição Federal de 1988.

Boito e Berrengir (2013) expressam que as tendências "neodesenvolvimentistas" dos governos petistas, que almejaram o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, utilizaram dos PTM's para aumentar o poder aquisitivo da fração mais empobrecida da população, para que estas influenciassem no consumo.

Em 2005 verificou-se um acréscimo de gastos com a política de assistência social, até mesmo se comparado às outras políticas de Seguridade. Contudo, estes recursos foram canalizados aos PTM's (SITCOVSKY apud MOTA, 2006, p. 140). Dados como os expressos abaixo evidenciam essa concentração superior aos programas, como tática principal da proteção social brasileira no "combate à pobreza" – assunto que terá maior aprofundamento a seguir.

---

[4] A autora Behring diz não concordar com o uso do termo *vulnerabilidade* e risco: "utilizamos uma terminologia estranha ao projeto ético-político profissional e que se referencia em autores/as que estão no campo da social-democracia, no limite da emancipação política. Então, tenho essa crítica à política nacional de assistência. Entendo que ela é um documento institucional e que há limites para a incorporação de uma perspectiva mais interessante. Ela tem um papel histórico, mas talvez esteja na hora de dialogarmos e procedermos a algumas reformulações numa direção um pouco mais radical, digamos assim (BEHRING, 2009, p. 93 apud SILVA, 2018, p. 267)."

> O MDS (2010) relata que, incluindo o BPC e o PBF, a evolução dos recursos da Assistência Social na União teve um incremento real de 255,4%; mas, excluídos esses programas, a expansão dos serviços socioassistenciais foi de R$ 2 bilhões, em 2004, para R$ 2,7 bilhões, em 2009, representando um incremento percentual de apenas 35% em cinco anos (SILVA, 2013, p. 98).

Essa disparidade de alocação de recursos impactou a implementação da estrutura institucional do SUAS em sua rede de Proteção Social Básica e Especial – CRAS e CREAS. Esse impasse, refletido nas instalações físicas, recursos humanos e materiais, dificultam a concretização desse Sistema. Nesse contexto, é possível observar que, por mais que a PNAS e o SUAS signifiquem um avanço de grande relevância, estes foram – *e permanecem* – perpassados por contradições e barreiras que reproduzem práticas históricas da política de assistência social.

1.3 A centralidade da assistência social na seguridade social brasileira

É pertinente dar seguimento a discussão da dinâmica dos governos petistas e analisar o desdobramento da política de assistência social nesse período. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, esta passou a ser objeto de ataques, assim como as demais políticas sociais. No capítulo II, artigo 194, é apresentada a Seguridade Social e o seu tripé: saúde, previdência social e assistência social. No entanto, a ideia de articulação para a concretização da proteção social posta neste documento não foi capaz de ser efetivada, visto a mercantilização e privatização da previdência e da saúde, ao passo que há a centralização da assistência social.

Silva (2013) explicita que o sistema capitalista instaurado alarga a situação de pobreza em meio a seus avanços produtivos, por meio da produção da riqueza apropriada concentrada e da superexploração do trabalho. A lei geral de acumulação capitalista, que gera a “questão social” e produz o confronto entre o capital e o trabalho, reflete tais conflitos nos modelos de proteção social.

As tendências neoliberais dos anos 1990, com discursos pela reforma da Seguridade Social, operou em dois pólos: a privatização e a assistencialização da proteção social[5] – que vieram a se concretizar. Então, apesar da importância da Seguridade, ela foi ameaçada diante da agenda neoliberal e das reformas que buscavam descaracterizar os recentes direitos instituídos (MOTA, 2008).

[5] A assistência social se encarrega de uma função na proteção social e passa a preencher carências que seriam de outras políticas - constitutivas de luta que mobilizaram a classe trabalhadora desde o séc. XIX: o direito ao trabalho (MOTA, 2008).

Nesse sentido, a reestruturação do capital influiu em modificações acerca da esfera do trabalho, no trato da “questão social” e na proteção social, como indica Silva (2013). A austeridade fordista-keynesiana:

> [...] confronta-se com o novo estágio das forças produtivas do capital em sua fase de *mundialização* e impacta (1) na expansão internacional do modelo de *flexibilização*; (2) na emergência do neoliberalismo e (3) na contrarreforma do Estado, em especial nos termos universalistas em que foi consagrado como Estado de bem-estar social (*IDEM*, 2013, p. 88, grifos da autora).

A partir desses elementos, é possível perceber a funcionalidade da política de assistência social na expansão do capital. Ademais, é importante refletir como ela se torna um componente central no padrão de proteção social neoliberal. O trabalho foi profundamente afetado pela reestruturação e se adaptou de forma correspondente. Logo, observamos: uma crescente precarização do trabalho; a terceirização; alargamento da jornada de trabalho; um amplo exército industrial de reserva; desemprego; baixos salários; e, além de outros fatores, a perda da capacidade do trabalhador ter a sua própria reprodução social e de sua família. Corroendo, dessa maneira, direitos seculares. Nesse sentido, quebra-se vínculos com a previdência social e aumenta-se a procura, em contrapartida, pela assistência social, que passa a dispor uma forte relação com o trabalho em contexto de desemprego e de precarização laboral (MOTA, 2008).

No segundo governo Lula, a partir de 2008, com o aprofundamento da crise do capital, observa-se um tímido redirecionamento político governamental para medidas que apontam ao chamado social-liberalismo e passam a se respaldar em defesa de um presumido “neodesenvolvimentismo” (SILVA, 2018). Nesse contexto, há a ampliação da via de conciliação de classes petistas, com maior investimento do Estado tanto na economia, como nas políticas sociais e a assistência social continua a figurar como política central da estratégia de alívio à pobreza.

A centralidade da assistência social é uma das principais estratégias dos governos petistas, diante do binômio do crescimento econômico e redução da pobreza – com destaque para a expansão dos PTM –, no escopo do social-liberalismo. Consequentemente, essa política responsabiliza-se pela tarefa de ser *a principal* política de proteção social e não apenas a compor.

Dessa forma, o Estado conduz suas ações para os *miseráveis* e os demais devem utilizar dos serviços de mercado privados – como na saúde, com os planos de saúde; na educação, com as escolas privadas; e na previdência, com o regime

complementar. Não obstante, aumentam-se os recursos para o pagamento da dívida pública, por meio de altíssimo superavit primário. Por fim, “[...] há uma brutal transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital financeiro e os rentistas [...]” (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

Com o redesenho da proteção social, a assistência social atua no *alívio da pobreza* por meio dos programas monetários, revertendo os índices de pobreza e desigualdade. Ademais, contribui para o crescimento econômico ao ampliar a capacidade de consumo das famílias beneficiárias que adquirem produtos nacionais e movimentam as economias municipais. Portanto, os PTM’s são favoráveis “aos trabalhadores, principalmente em termos de um complemento à escassez de renda oriunda do trabalho precário e, mais ainda, é funcional ao capital, tanto ideopolítica, quanto economicamente” (SILVA, 2013, p.100).

Desse modo, Mota (2008) frisa que, pela naturalização da ordem, a burguesia procura levar o indivíduo do lugar de cidadão de direitos para o de consumidor; o trabalhador vira contribuinte autônomo; e o desempregado transforma-se em um beneficiário da política de assistência social.

Em síntese, diante da reestruturação e precarização do trabalho, Silva (2013) analisa que se promove uma “mão de obra barata, desqualificada e precária” (p. 101). Como resultado, a classe trabalhadora não consegue garantir condições suficientes para sua própria reprodução social e de sua família, recorrendo, então, aos programas de mitigação da pobreza que complementam suas rendas e os reintegram ao consumo. Em vista disso, atua:

> [...] tanto em benefício de atender aos limites mínimos de sua reprodução humana, em nome de uma justiça social compensatória, quanto em benefício da “circularidade econômica” e da especulação financeira do capital sobre o fundo público, em proveito de sua expansão, sob o argumento do crescimento econômico e do desenvolvimento (aparentemente) nacional (*IDEM*, 2013, p. 101).

Sem contar aqueles que ao menos conseguem se inserir ao mundo do trabalho e possuem este programa como renda única. Torna-se necessário relembrar, ademais, a focalização existente nestes PTM’s que *exclui* muitos indivíduos.

De todo modo, esses aspectos demonstram as motivações que atraíram os governos petistas à assistência social, alicerçado pelos programas monetários, como política central na *(des)*proteção social brasileira. Dessa maneira:

> o modelo brasileiro de Seguridade Social devolve à esfera privada os direitos comuns de propriedade sobre o bem-estar que foram conquistados pela luta do trabalho, atendendo às requisições da acumulação espoliativa do capital, no seu novo estágio de imperialismo, como denúncia Harvey (2004) e, por outro lado, a Assistência Social brasileira, assentada na transferência de renda e financiada por um fundo público oriundo, prioritária e maciçamente, das contribuições sobre a renda do próprio trabalho, se incumbe de assumir o ônus da promoção da justiça social proposta pelo governo "neodesenvolvimentista", arcando com os custos de manutenção da superpopulação relativa (SILVA, 2013, p. 101-102).

Nesse contexto, a política de assistência social incumbe-se de induzir a classe trabalhadora, saudável e apta para trabalhar, a considerar o trabalho protegido e seguro como um privilégio. E, se estas pessoas não produzem riqueza, não devem entrar em conflito pela sua repartição e seguir *apassivados*[6]. A assistência social os descaracteriza a condição de *trabalhadores* e os define, e limita, como *extremamente pobres*. Atende-se, desse modo, as demandas da expansão capitalista (SILVA, 2013).

É assim que emerge um diferente estágio da assistência social, que se manifesta mais do que uma política de proteção social, transformando-a em *"um mito social"*. Não apenas por interferir de forma direta e momentânea, por meio dos programas de transferência, e refletir na ampliação do consumo e no acesso aos mínimos sociais. Mas, principalmente, pela condição ideológica e prática política: "robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superexploração relativa tem no processo de produção social" (MOTA, 2008, p. 141).

Em suma, Silva (2018) indica que essa centralidade enquadra a política de assistência "aos aspectos imediatos, à realidade empírica dos indicadores quantitativos da pobreza, ao pragmatismo de agir sobre a realidade imediata e o tecnicismo inerente a esse processo" (p. 261).

---

[6] Como bem explicita Mota (2008), às classes dominantes utilizam da política de assistência social para "combater" a pobreza relativa. Transmitem o ar de "enfrentamento" da desigualdade e exercitam a sua condição de classe dirigente. Assim sendo, os *"incluídos"* passam a gozar dos serviços sociais ofertados e, ainda, transformam-se em *colaboradores* dos mecanismos de consenso e, assim, *não apresentam ameaça*.

2. Crise capitalista, neoliberalismo e contrarreformas: desmonte da assistência social

Como elucidado no capítulo anterior, os governos petistas deram sequência aos preceitos neoliberais iniciados com FHC nos anos de 1990, mas com inflexões importantes que permitiram garantir relativos ganhos para a classe trabalhadora. Entretanto, esses ganhos limitados tornaram-se objetos de ataques num contexto em que passou a se exigir uma intensificação do projeto neoliberal e o rompimento com a política de conciliação de classes para enfrentar a crise capitalista no Brasil, que se aprofundou a partir de 2014. Diante disso, observa-se o golpe político, parlamentar e midiático que resultou na destituição de Dilma Rousseff em 2016, levando seu vice, Michel Temer, a assumir a presidência. Nas eleições de 2018, a disseminação massiva de discursos de ódio e notícias falsas, bem como uma ampla aliança entre segmentos mais conservadores da ala militar, dos partidos políticos, das igrejas neopentecostais e forte adesão da classe culminaram na eleição de Jair Bolsonaro. Tais governos foram elementares para consolidação de uma nova fase do neoliberalismo, que tem sido denominada de *ultra*neoliberalismo. Essa ofensiva revela que as alternativas à crise baseiam-se no rigor fiscal e na retirada de direitos sociais e trabalhistas.

Como consequência aprofunda-se a desproteção social com regressividade no âmbito dos direitos. Em meio ao aumento da fragilização social, cresce a demanda pela política de assistência social, especialmente pelos PTM's, apresentados outrora. Contudo, estes usuários depararam-se com um sistema de assistência social igualmente impactado pelo ultraneoliberalismo. Trata-se de uma política em contínuo enfraquecimento, o que limita e reduz as suas ações, serviços e programas – num processo de mitigação. Além disso, sem uma estrutura de qualidade, torna-se inviável garantir um atendimento de excelência aos seus usuários.

Neste capítulo aprofundaremos o debate sobre o acirramento da crise capitalista e a sua manifestação no Brasil, perpassando pelos governos petistas, pelo *impeachment* e pelos governos ultraneoliberais. A partir disso discorreremos sobre o ultraneoliberalismo e as contrarreformas sociais. Por fim, iremos retornar ao tema da política de assistência social, então sob ataque de um governo de extrema direita.

2.1 Acirramento da crise capitalista e sua manifestação no Brasil

O sistema do capital pressupõe a crise, ela não é um defeito do capitalismo, mas lhe é inerente, ou até mesmo necessária para a estabilidade no desequilíbrio da dinâmica do capital – em muitas ocasiões é até provocada. No processo cíclico da reprodução do capital, tem-se quatro momentos: crise (marcada pela queda na taxa de lucro), depressão, retomada e auge. As crises, embora cíclicas, tornaram-se estruturais. Suas principais características incluem um caráter universal e global, uma escala de tempo extensa ou mesmo permanente – diferentemente das crises passadas, que eram limitadas e cíclicas – e um processo de desenvolvimento lento (MÉSZÁROS, *apud* SILVA, 2018, p. 63). E, principalmente, expressam as contradições do modo de produção capitalista.

A palavra *crise*, como reflete Cavaignac (2018), está na *boca* de uma fração considerável da população brasileira, lhe atribuindo aspectos diversos como: crise econômica, política, ecológica, ética. Por outro lado, assume distintas dimensões, exprimindo um panorama de insegurança, medo, descrença e pessimismo. Nas palavras da autora, a crise

> [...] atinge e preocupa pessoas, famílias, categorias profissionais, organizações e movimentos sociais, que buscam, muito mais do que explicações, saídas individuais e coletivas para a crise. Saídas em torno das quais se desenvolvem consensos e conflitos. Entre suicídios e guerras de que se tem notícias quase que diariamente (das guerras entre nações àquelas entre facções), parece ressurgir a luta de classes e, com esta, os projetos de classe para o desenvolvimento econômico, as políticas sociais, os ajustes fiscais e as reformas que se supõem necessárias para a efetivação dos respectivos projetos (CAVAIGNAC, 2018, p. 9).

Miranda e Carcanholo (2020) denotam que as crises correspondem à acumulação de capital, de modo a sobrepor as viabilidades de sua valorização, retratando “o descompasso entre a expansão do capital e, desta forma, de direitos sobre a apropriação do mais-valor, e a capacidade de produção de mais-valor que, no desenvolvimento capitalista tende a ser relativamente reduzida” (p. 24-25). Esse processo culmina na contradição em que o capital impulsiona suas próprias crises – em ciclos que, *em algum momento*, trazem a retomada. O Estado, comprometido com a reprodução ampliada do capital, assume um papel central nesse período por meio de políticas de austeridade. Vale destacar que tais políticas dificilmente representam uma mudança socioeconômica, ao contrário, promovem a ampliação da exploração e reforçam intensamente a dominação burguesa.

Como já afirmado preliminarmente, os ciclos são necessários e inerentes, portanto, não há capitalismo sem crise. Em vista disso, nenhuma política econômica é capaz de eliminá-las. Contudo, elas podem tanto antecipar ou adiar os pontos de ruptura cíclica, entre crise e retomada, quanto ampliar ou mitigar os impactos políticos e sociais dos processos cumulativos e das rupturas. Para mais, as crises somente serão capazes de ter um desfecho quando rematar aquilo que imperiosamente as contém: o capitalismo (CARCANHOLO, 2018).

Desde meados da década de 1970 o capitalismo vive uma crise estrutural, da qual tem breves saídas, mas com retomadas de crescimento de baixo fôlego. Mais recentemente, a partir de 2003, emergiu o mercado de hipotecas *subprime*, que culminaria na crise de 2008, impulsionando um aumento substancial nos preços dos imóveis nos Estados Unidos. Todavia, o colapso da bolha imobiliária marcou o primeiro ato de uma nefasta crise econômica, que se desdobrou em várias etapas e resultou em uma prolongada depressão. O que se delineia como uma crise estrutural, em razão do esgotamento de uma etapa histórica do capitalismo e a urgência de reestruturação sistêmica das condições estruturais do processo de acumulação do capital (MIRANDA; CARCANHOLO, 2020).

A crise de 2008 se disseminou e, desde então, continua a expor as contradições do capital, com momentos de retomada caracterizados por um crescimento pouco significativo. O Estado, assumindo o papel de *salvador*, atua em defesa do capital, o que implica em ações rigorosas que agravam as condições de vida da classe trabalhadora. Entre essas medidas estão uma dura política fiscal, baseada, entre outras coisas, em metas de superávits primários destinados ao pagamento da dívida pública, a privatização e precarização de políticas sociais e a retração de direitos (MAURIEL et al., 2020). Essa crise se manifestou com mais intensidade no Brasil apenas no final de 2014, embora seus impactos já fossem perceptíveis anteriormente. Ademais, ao contrário do que afirmou o então presidente Lula, ela não foi apenas uma *“marolinha”*.

O Banco Central Europeu estabeleceu neste período um empréstimo paliativo e a União Europeia concebeu o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira que resumia-se no financiamento dos países em resgate pela criação de capital fictício[7],

[7] O capital fictício concebe-se (passa a existir) através da *promessa* de apropriação de uma parcela de valor ainda não formada. Para o proprietário individual, que adquiriu o direito de apropriação futura do valor, constitui-se seu capital. Entretanto, do ponto de vista da totalidade do capitalismo, equivale a

com base em garantias efetivadas pelos países da zona do ouro. Logo, os países mais fracos eram empurrados para dívidas mais caras, os especuladores reforçaram o círculo vicioso jogando contra esses territórios e, assim, estes países foram forçados a solicitar *resgate* (MIRANDA; CARCANHOLO, 2020).

A expansão do capital fictício, sustentada pelo apoio estatal, introduz um caráter disfuncional à produção de mais-valor e agrava a intensificação das políticas austericidas. No Brasil, onde o terreno é fértil para essa expansão, há ataques severos que suprimem direitos sociais e trabalhistas, uma constante na crise contemporânea, inclusive durante o período pandêmico. O Estado, em sua função de *socorro permanente ao capitalismo*, concede privilégios ao capital, mas a um alto custo para aqueles mais afetados por esse processo – a classe trabalhadora. Como resultado, há também o aumento das dívidas públicas, que serão *"quitadas"*, sem dúvida, com mais austeridade. No país, isso se traduz em privatizações, reformas e expropriações, justificadas por um discurso contundente que apresenta essas medidas como essenciais (MIRANDA; CARCANHOLO, 2020)

A crise, por ser estrutural, encontra sua origem na lógica do sistema sociometabólico do capital[8]. As soluções para sua superação podem tanto reforçar quanto acentuar as contradições dessa lógica, dependendo das inclinações das classes dominantes e das correlações de forças. O *impeachment* de Rousseff evidencia que o capital não tem a intenção de fazer concessões à classe trabalhadora, tampouco de preservar os avanços sociais alcançados nos governos neodesenvolvimentistas petistas. Isso porque sua estratégia central para enfrentar a crise reside na intensificação da exploração do trabalho (CAVAIGNAC, 2018).

Os governos progressistas se beneficiaram de um cenário externo favorável, em que o aumento dos preços das *commodities* impulsionou as exportações, acompanhando o crescimento de economias que ampliaram sua participação na pauta exportadora. Entre 2001 a 2007, o ciclo de liquidez internacional

---

um capital fictício, visto que possui como base a mera *expectativa de existência* (CARCANHOLO, 2018).

[8] Santos (2022), a partir de análise de Mészáros, dialoga sobre a tríade do sistema sociometabólico: capital, trabalho e estado – dimensões fundamentais para este sistema. Esta forma de organicidade torna utópico a superação do capital sem que se ultrapasse os princípios constitutivos das dimensões essenciais deste tripé. Para mais, o capital não existe sem o trabalho, uma vez que o capital necessita explorar o trabalho para sugar o excedente e conservar seu movimento de autovalorização ampliada. Mas, o capital precisa ir além, para exercer um domínio político com poder coesivo sobre a classe trabalhadora e legalizar a relação de trabalho. Portanto, o Estado entra neste momento, como comando político do capital, subsidiando a base material do sistema sociometabólico.

encontrava-se favorável, com baixas taxas de juros, o que permitiu o aumento das reservas estatais e da arrecadação estatal. Sendo assim, tornou-se viável estabelecer uma política de conciliação de classes, uma vez que a circunstância possibilitou a implementação de políticas sociais que atenuaram os efeitos da superexploração do trabalho e, em algumas medidas, promoveram melhorias na redistribuição de renda. Houve uma queda nas desigualdades sociais, mas em uma redução pífia, de modo a não alterar a iniquidade social. No entanto, a eclosão da crise alterou o panorama externo, esgotando as condições para a manutenção das políticas de conciliação. Consequentemente, há uma guinada em direção à direita – extrema – e ao neoliberalismo sem concessões (CARCANHOLO, 2018).

Keller e Keller (2020) destacam a relação entre a crise e os agentes políticos, apontando para uma vinculação que leva à culpabilização da *má* gestão estatal como um obstáculo à reprodução e expansão do capitalista, resultando na crise. Segundo a análise de Costa e Lima (2021), as forças do mercado tendem a marginalizar o Estado, associando-o à má administração dos recursos públicos. Essa visão ideologizada propõe uma redução das funções de proteção social e uma diminuição da variedade de serviços disponíveis para a população. Nesse contexto, a solução para a crise, difundida pelas narrativas dominantes, é a diminuição do Estado social.

O golpe institucional que destituiu Dilma Rousseff, em 2016, foi impulsionado ideologicamente pela crise econômica. No entanto, nem os governos petistas nem seus opositores caracterizavam esse momento como uma crise estrutural do capital. Rousseff argumentou que a crise resultava da queda nos preços das *commodities* no mercado global, enquanto os *experts* – como se referem Keller e Keller (2020) – atribuíram a responsabilidade ao suposto gasto excessivo do governo. Não se levava em consideração o capitalismo e suas contradições, que convertem-se em crises que não podem ser evitadas por meio de uma gestão governamental ou de políticas econômicas específicas.

Mauriel et al. (2020), em diálogo com Fernandes (2019), refletem sobre essa temática ao discutir o salto político-ideológico de segmentos da classe média, incluindo algumas frações da classe trabalhadora, em relação ao projeto que levou à eleição de Bolsonaro. Esse movimento começou nas manifestações de junho de 2013, um acontecimento marcante que previu os eventos que se seguiram. Assim, a fragmentação da esquerda, juntamente com a capacidade da direita de capturar as

demandas dos movimentos sociais presentes naquele período, resultou nos processos ideopolíticos que se desenrolaram nos anos seguintes.

Neste momento, quando a crise atinge o Brasil com máxima intensidade e o caminho conciliatório se enfraquece, a direita reacionária demonstra habilidade em agrupar forças e reverter a onda contestatória em favor do ideário ultraneoliberal. Isso destruiu as esperanças de reorganizar métodos para a reestruturação a longo prazo do projeto petista de gestão da crise no país. Por isso, a forte construção antipetista, o discurso anticorrupção, o avanço ao conservadorismo, a criminalização dos movimentos sociais, a *satanização* da esquerda, o aprofundamento da crise econômica e o anseio burguês de não haver concessões à classe trabalhadora formaram solo fértil para o golpe em 2016 (MAURIEL et al., 2020). Em uma matéria produzida e publicada na revista Época em 2016 sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff, há um alto teor ideológico ao tratar a crise como problema exclusivo político-estatal. Em um fragmento, expõe-se, inclusive, que o governo deveria ter promovido reformas para facilitar os negócios no país.

Cabe lembrar que os governos do PT não estiveram apartados das determinações do ideário neoliberal, visto que deram continuidade ao assistido com FHC. No entanto, via-se, além de uma necessidade de aprofundamento, o rompimento com a conciliação de classes. Michel Temer assumiu o poder e, ainda em 2016, a Emenda Constitucional número 95 foi aprovada, limitando os gastos primários do governo federal por vinte anos, incluindo os investimentos em saúde. Isso já fornece uma ideia de como a pandemia de Covid-19 foi vivenciada no Brasil. Apesar dessas medidas, não houve avanços econômicos que pudessem satisfazer o grande capital nacional e internacional.

O governo ilegítimo, que assumiu o poder executivo na União após a derrubada de Dilma, em 2016, justificou o *impeachment* alegando a profunda crise econômica que assolava o Brasil desde 2011. Segundo essa perspectiva, a crise brasileira era resultado do caráter irresponsável do antigo governo, que ampliou os gastos públicos. Essa política teria levado a um aumento contínuo dos déficits públicos, que, para serem financiados, culminaram em uma crescente dívida pública. Assim, a retomada do crescimento econômico dependeria de uma ampla reforma fiscal que incluísse a redução dos gastos públicos e a recuperação da capacidade de arrecadação do Estado, complementada por outras reformas. Consequentemente, surgiram propostas de teto de gastos, mas apenas para

despesas correntes, como saúde, moradia e educação. Isso ocorre porque as despesas financeiras relacionadas ao pagamento da dívida pública são consideradas *inquestionáveis* (CARCANHOLO, 2018).

Na esteira desses processos, Jair Bolsonaro venceu as eleições de 2018 e se consolidou como representante dos grupos reacionários na política brasileira, contando com o apoio dos religiosos – sobretudo neopentecostais –, das Forças Armadas, de setores da classe média, do pequeno empresariado e de frações empobrecidas da classe trabalhadora. Um grupo, vale ressaltar, bastante heterogêneo. Dessa maneira, forma-se um governo ultraneoliberal alinhado ao ultraneoconservadorismo, que busca atender às demandas do capitalismo contemporâneo. A radicalização neoliberal e a escalada conservadora são dimensões da gestão da crise do capitalismo dependente brasileiro (MAURIEL et al., 2020). Bolsonaro, em seu governo de extrema direita, deu continuidade ao que havia sido iniciado por Temer, mas de forma mais violenta, consolidando uma "Democracia Blindada", conforme defendido por Demier (2017), e não permitindo espaço para as demandas e reivindicações dos trabalhadores.

Neste momento, iremos refletir mais profundamente sobre a ascensão de Jair Bolsonaro ao poder, ainda que não possuísse "em sua bibliografia política ou pessoal nenhum feito excepcional que justificasse tamanha ascensão" (ALMEIDA, 2020, p. 724). Almeida (2020) apresenta o conceito de "neoliberalismo *confessional*", que representa a ligação entre o neoliberalismo e as instituições e discursos religiosos e/ou moralizadores de origem cristã. Essa moralidade neoliberal confessional esteve fortemente presente na campanha eleitoral de Bolsonaro, sendo promovida nos pequenos espaços dos cultos neopentecostais diariamente, mas também por meio de programas de rádio e televisão de conteúdo religioso.

Além disso, a internet teve um papel direto na formação dessa decisão. Almeida (2020), analisando dados de Valente (2018), observa que a maior parte da população de baixa renda acessa a internet exclusivamente pelo celular. Embora ainda seja um item caro, o celular é mais acessível que computadores. Ademais, o custo elevado do *megabit* nas operadoras brasileiras leva a população a utilizar majoritariamente conexões móveis, que muitas vezes não permitem uma navegação completa, devido a planos com limites de dados. Dessa forma, os usuários tendem a consumir conteúdos "leves" para economizar dados móveis ou recorrem a aplicativos gratuitos, ofertados por operadoras que oferecem pacotes ilimitados que

não descontam dos dados móveis. Entre esses aplicativos estão *Facebook*, *WhatsApp* e *X* (antigo *Twitter*).

Considerando isso, é evidente que a campanha eleitoral brasileira de 2018 ocorreu quase inteiramente por meio dessas redes sociais e contou com o apoio de empresas especializadas em influenciar resultados eleitorais por meio de *fake news*. Esse contexto, de certo modo, explica o surgimento de um *exército* de apoiadores bolsonaristas.

Brum (apud ALMEIDA, 2020), discute a construção dessa ampla base de seguidores, que vai além do estereótipo de homens brancos, cisgêneros, heterossexuais e de certa posição social. Segundo os autores, apenas com esse apoio, Bolsonaro não teria sido capaz de se eleger.

> [...] o fato das mulheres terem dito a estes homens [brancos cisgêneros e heterossexuais] com uma ênfase inédita que não seria mais possível "fazer gracinhas" ou assediar nas ruas, no trabalho ou em qualquer outro lugar; o fato da violência sexual e da violência doméstica terem sido expostas e reprimidas como em nenhum outro momento da história do País, principalmente após a aprovação da Lei Maria da Penha; o fato da população LGBTIQ+ ter se feito mais visível e ter passado a exigir como nunca seus direitos e a denunciar a LGBTfobia. Em outras palavras, a posição de homem heterossexual no topo da hierarquia social jamais foi tinha sido tão questionada como nos últimos anos. [...] destaca-se [também] o campo de disputa das relações étnico-raciais onde a instituição do sistema de cotas raciais nas universidades, o Estatuto da Igualdade Racial, a Política Nacional de Saúde da População Negra (conquistas reconhecidas pelos governos do PT) atingiram fundo os privilégios de raça, tão enraizados e interseccionais com os privilégios de classe e de gênero no Brasil. Para uma parcela da população foi se tornando cada vez mais inaceitável que negros/as não aceitassem passivamente ser a maioria nas piores estatísticas e pleiteassem condições de vida semelhantes às dos brancos [...] (ALMEIDA, 2020, p. 724-725).

Tais processos tencionam posições violentas, misóginas, homofóbicas, racistas, entre outras formas de violência/opressão. Quando impossibilitado de exercer esses atos, ele culpa o *"politicamente correto"* pelas restrições impostas. "Não à toa, o ataque para a liberação da nação do 'politicamente correto' tem sido um dos temas mais caros a Bolsonaro e seus seguidores – e não o combate à desigualdade social ou qualquer questão que altere diretamente as condições materiais de vida" (ALMEIDA, 2020, p. 725). Esse *ressentimento*, porém, vai além. O sentimento de repressão quanto a esse *direito* de agressão também permeia a vida do homem pobre – seja ele branco ou negro –, que vê na hostilidade contra gays e mulheres uma forma talvez única de afirmação de superioridade, enquanto enfrenta a superexploração do trabalho. Bolsonaro percebeu essa insatisfação e, de forma estratégica, passou a associar o *"politicamente correto"* ao socialismo.

Em um contexto de ultraneoliberalismo e ultraneoconservadorismo, as soluções propostas para a crise incluem restrições orçamentárias, redistribuição do fundo público para o setor privado, privatizações, retração do Estado, refilantropização das políticas sociais. Para legitimar essas medidas rigorosas e muitas vezes desumanizadoras, disseminam-se narrativas falsas que atribuem a culpa pelo agravamento da precarização da vida a fatores como:

> [...] “uso de drogas”, da “ideologia de gênero”, “dos/as homossexuais que contrariam as leis de deus”, “das cotas que privilegiam negros”, “dos macumbeiros”, “das mães desnaturadas que fazem aborto”, “dos favelados”, “dos quilombolas”, “dos estrangeiros”, “dos índios vagabundos”, “dos defensores de direitos humanos defensores de bandidos”, “dos comunistas”, “dos ecologistas que tocam fogo na floresta” (ALMEIDA, 2020, p. 728).

Tais governos pressupõem como única alternativa para enfrentamento à crise econômica brasileira o ajuste fiscal. Carcanholo (2018) traduz duas maneiras de implementar um ajuste fiscal: elevar as receitas e/ou reduzir despesas. O ideal para se alçar as receitas do Estado seria elevar a tributação sobre heranças e grandes fortunas, por exemplo. Entretanto, o preferível a estes governos é sempre socializar os custos do ajuste para a classe trabalhadora. Quanto à redução de despesas, essa se concentra estritamente nos gastos estatais não financeiros, como os gastos sociais. As despesas financeiras, que se destinam basicamente ao pagamento da dívida pública, permanecem intocáveis, enquanto são realizados diversos cortes nos gastos sociais. O autor argumenta que o ajuste fiscal não é necessário, mas tornou-se uma exigência devido à estratégia de desenvolvimento ultraneoliberal. Conforme elucidado por Behring, Cislaghi e Souza (2020), esse regime fiscal sinaliza ao mercado um ambiente de negócios em que a classe trabalhadora *aceita* trabalho precário e, de outro lado, assegura o saque ao fundo público.

Foi nesse ambiente de democracia blindada, pobreza, desemprego e precarização do trabalho – o que dificulta a manutenção da reprodução social –, juntamente com o desmonte das políticas sociais, que o Brasil enfrentou a pandemia de Covid-19.

> Com a situação de crise sanitária, econômica, social e política aqui e alhures que se instalou com pandemia decretada desde março de 2020, as contradições do capitalismo se acentuam e fazem eclodir as implicações de sua lógica destrutiva sobre os direitos sociais, as políticas sociais e o serviço público, desnudando o Estado cujo papel fundamental se traduz no ímpeto salvacionista dos lucros e na socialização dos custos da crise com a classe trabalhadora (MAURIEL et al., p. 16, 2020).

O quadro se torna mais grave ao considerar que a luta não é apenas contra a doença. Em um cenário de abandono do Estado, existiam desafios muito mais delicados a serem enfrentados para lidar efetivamente com a pandemia. Não se pode exigir isolamento de uma pessoa infectada se seu lar consiste em um único cômodo compartilhado com outros familiares. Além disso, é árduo manter as medidas de higiene recomendadas em residências que não dispõem nem de água encanada ou esgoto. E isso sem mencionar a parcela da população que enfrenta insegurança alimentar, pois a fome debilita e aflige. Embora saibamos que a pandemia não faz distinção entre as pessoas, também é evidente quem são os mais afetados.

Como transmitem Mauriel et al. (2020), no momento pandêmico “onde as agências internacionais estimam a retração da economia mundial e o aumento da extrema pobreza, não apenas a doença como o seu enfrentamento por parte dos governos se constituem como expressão da crise do capital” (p. 16). Diante desse contexto extremamente cruel, estávamos sob um governo negacionista que desconsiderava as recomendações preventivas das autoridades sanitárias e promovia um discurso antivacina. Em um cenário de barbárie, enquanto a sociedade brasileira deveria estar sendo protegida, a negligência resultou em milhares de mortes.

Dentre as medidas tomadas pelo ex-presidente Bolsonaro destacam-se: declarações que negaram e distorceram evidências científicas; oposição às medidas preventivas; participação em eventos pró-governo onde cumprimentou o público sem o uso de máscara, mesmo em meio ao *lockdown*; demissão do ministro da saúde, deixando a pasta sem liderança por semanas, falta de gestão efetiva do governo federal na condução de uma política de contingenciamento da pandemia, baixa execução orçamentária para ações de enfrentamento à COVID 19 entre outros. Houve também favorecimento à indústria farmacêutica, especialmente com a promoção da hidroxicloroquina, e obstruções ao avanço das vacinas (SILVA; MAURIEL, 2023).

Este período de pandemia fortaleceu a concentração de renda. E, enquanto o Brasil voltava ao mapa da fome com uma tremenda insegurança alimentar[9], os bilionários brasileiros aumentaram suas riquezas[10].

Anunciava-se desde 2014 a maior crise econômica da história brasileira, o que acentuou-se com a Covid-19, que emprestou seu nome à *"nova"* crise. De forma ideológica, reiteradamente, a crise aparece mascarada, não como crise do capitalismo, mas crise pandêmica. Ademais, como excelentemente exposto por Iamamoto (2021) "ao eclodir, a pandemia do Sars-Cov-2 (Covid-19) encontra um terreno já minado pela crise do capital. A perspectiva neoliberal tende a 'naturalizar' a crise, atribuindo sua razão de ser a um elemento biológico, exógeno à economia" (p. 21). A crise já estava em curso antes da pandemia, que não foi sua causadora. A crise se manifesta principalmente no âmbito econômico, e a pandemia, por si só, não representa um sistema de produção ou circulação de bens. O que podemos destacar é que esta conjunção resultou no freamento do modo de produção como consequência das demissões, reduções da jornada de trabalho e paralisação da produção e circulação de mercadoria em alguns setores, face à necessidade de distanciamento social.

O Banco Central emitiu um pacote de medidas, à procura de abrandar os possíveis efeitos da Covid-19, que ofertou aos bancos um valor dez vezes maior do que o investido na crise de 2008. O governo, entretanto, não usou do mesmo artifício e ao menos disponibilizou recursos para fortalecer as políticas sociais que já vinham sendo fragilizadas (SILVA, 2020).

O neoliberalismo e sua implementação foi vital para a perpetuação do modo de produção, atendendo a lógica de soberania do capital. Segundo Dardot e Laval (apud Keller; Keller, 2015), o neoliberalismo origina moldes de vida e subjetividades que estabelecem protocolos para as ações governamentais e da conduta dos governados e que forjam, por si mesmo, escolhas canalizadas à individualidade que

[9] Segundo dados levantados pela Oxfam Brasil, que representam um estrondoso retrocesso, em dezembro de 2020, 55% da população brasileira estava em situação de insegurança alimentar e 9% encontrava-se em situação de fome. Para além disso, no recorte raça/cor e gênero, a Oxfam apresentou que o vírus da fome contamina mais durante as mulheres e pessoas negras, 11,1% dos lares chefiados por mulheres e 10,7% chefiados por pessoas negras estavam passando fome.

[10] De acordo com a Oxfam Brasil, em 2020 quando a pandemia foi declarada, o Brasil ganhou 10 novos bilionários. Ademais, a ampliação da riqueza destes durante esse período foi de 30%. Por fim, os 20 maiores bilionários possuem mais riqueza (US$121 bilhões) do que 120 milhões de brasileiros (60% da população).

engloba habilidades reivindicadas pela lógica empresarial de competitividade, mérito e concorrência.

Faz-se importante entender, além disso, que “[...] a forma aparente do cenário de crise econômica que se apresenta é dotada de elementos ideológicos que irrompem em uma forte ofensiva conservadora.” (KELLER; KELLER, p. 60, 2020). Emerge como resposta a ameaça que o PT representava as relações da sociabilidade capitalista, por reconhecer as necessidades de diferentes segmentos. Por isso, há os ataques que trazem a má gestão e o arquétipo de decadência moral, expressos na corrupção do Estado que passou a ser pauta na Operação Lava Jato em 2014.

> A aliança conservadora-neoliberal responde a visão ideológica que enxerga a crise não como ínsita ao capitalismo diretamente, mas como produto de dois elementos centrais: a) desvio moral (corrupção do Estado e seus agentes políticos); b) ineficiência econômica (pelo tamanho do Estado). Ao conservador caberia o papel de defesa da moralidade necessária no trato da coisa pública, posto assumido pela pretensa honestidade dos tantos militares que são ministros do governo do ex-capitão do Exército, Jair Bolsonaro. O âmbito econômico, por sua vez, é resolvido pela presumida eficiência de gestão que o liberalismo traz, ganhando centralidade o referido ministro da economia e guru Paulo Guedes (KELLER; KELLER, p. 61, 2020).

É importante a compreensão, a partir de Almeida (2020), de que o conservadorismo tem persistido mesmo em momentos de democratização e ascensão da esquerda. Por isso, trata como *neo*conservadorismo e não simplesmente conservadorismo. Alguns autores, sobretudo com o governo Bolsonaro, tratam como *ultraneo*conservadorismo ou *ultra*conservadorismo, uma vez que recorre ao facismo. Portanto, “o conservadorismo é, e sempre será, alimento imprescindível da reprodução do capital, e por isso nunca sai de cena. Ou seja, é um alimento central para conservar a sociedade capitalista e sempre estará a seu dispor” (BOSCHETTI, 2015 apud ALMEIDA, p. 721, 2020). O prefixo *“neo”* relaciona-se à imprescindibilidade de diferenciar os elementos novos que o constituem, que precisam ser observados hodiernamente na ascensão com a ultradireita no Brasil, o que aponta para singularidades desse momento histórico.

Por fim, com o aprofundamento da crise, o mundo assiste a uma virada política em direção à extrema direita, estabelecendo uma aliança com o ultraneoconservadorismo e a radicalização neoliberal como única saída para a continuidade e reprodução do modo de produção capitalista (MAURIEL et al., 2020). O conservadorismo atua como um instrumento ideológico que busca a lealdade das

massas, responsabilizando, de maneira supostamente justa, aqueles que são vistos como impedimentos ao desenvolvimento do país. Consequentemente, além da expropriação de direitos trabalhistas, ocorre uma retração dos direitos arduamente conquistados por aqueles que começavam a ver suas reivindicações atendidas. Essa fusão nega o reconhecimento das diferenças e justifica a crise com base em critérios morais, colocando em risco as conquistas da classe trabalhadora. No próximo item discorreremos sobre as medidas de governo tomadas a partir desta radicalização.

2.2 Radicalização neoliberal e contrarreformas sociais

O neoliberalismo surge no período pós-Segunda Guerra Mundial, com Friedrich August Von Hayek como um de seus principais idealizadores, e ganha força especialmente durante a crise dos anos 1970. Conforme Harvey (2011) elucida, o neoliberalismo promove discursos sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal, além das supostas vantagens da privatização, do livre-mercado e do livre-comércio. Essas ideias impulsionaram políticas rígidas e severas, com o objetivo de restabelecer e consolidar o poder da classe capitalista. De acordo com o autor, essas políticas têm sido bem-sucedidas em concentrar riqueza e poder nas mãos das elites econômicas nos países que adotaram o modelo neoliberal.

A seguir, apresentamos uma linha do tempo concisa que integra as principais características da neoliberalização no Brasil, conforme Silva (2020). Esse processo teve início com a formação de governos neoliberais ortodoxos, alcançando seu ápice no governo de Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990. Em seguida, durante os treze anos de governos do PT, adotou-se uma versão social-liberal, que preservou os princípios econômicos e morais do neoliberalismo, mas com uma abordagem de conciliação de classes. Em 2016, ocorre um retorno à vertente ortodoxa – frequentemente chamada de ultraneoliberal – com os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, que simbolizam o fim da política de conciliação após o *impeachment* de Dilma Rousseff.

Costa e Lima (2019) discutem a relação entre a expropriação de direitos e a dívida pública, uma vez que a dívida opera no âmbito do fundo público, que cresce à medida que os governantes contraem empréstimos para cobrir despesas. Com isso,

há o pagamento constante de juros e a amortização do capital da dívida, o que leva ao aumento dos impostos e à necessidade de novos empréstimos. Nesse contexto, uma série de contrarreformas sociais são implementadas. As agendas austericidas, essencialmente em países periféricos, não representam apenas cortes nos gastos sociais, mas sim uma “uma verdadeira agenda de espoliação de direitos, de modo a tratá-los como serviços, comercializáveis no mercado; ou dito de outra forma, converte-se no valor de uso em valor de troca no mercado capitalista” (COSTA; LIMA, 2019, p. 308).

Como esboçado no início deste capítulo, foi atribuída ao Estado a tarefa de romper com a política de conciliação de classes e promover uma radicalização neoliberal, com a adoção de políticas austeras (COSTA; LIMA, 2021) como *saída* para a crise capitalista. Por meio dessas *armas*, busca-se de maneira rápida e agressiva atender aos interesses do capital financeiro, promovendo privatizações de empresas e serviços públicos e avançando na expropriação dos direitos sociais remanescentes (SILVA, 2020).

Ao listar as medidas ultraneoliberais do governo Temer, observa-se que, em apenas dois anos, foram implementadas políticas que resultaram em vastas perdas sociais e trabalhistas. Entre elas estão: a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 93 de 2016, que prorrogou a Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 2023 e aumentou seu percentual de 20% para 30%, estendendo-se também a estados e municípios; a aprovação da EC nº 95 de 2016, conhecida como PEC do Teto dos Gastos Públicos, que instituiu um ajuste fiscal inédito ao estabelecer um limite para as despesas primárias por 20 anos, preservando os gastos com a dívida pública; a Lei da Terceirização (nº 13.429/2017), que regulamenta a terceirização e permite que empresas terceirizem inclusive atividades-fim; a contrarreforma trabalhista de 2017, que impulsiona a terceirização e a precarização das condições de trabalho; e a elaboração da contrarreforma da previdência social (SILVA, 2020).

No governo Temer, a questão social foi tratada com: a militarização das favelas, o incentivo a medidas de força em nome da ordem, a guerra declarada ao tráfico de drogas e a ampliação do uso da força policial. Essas ações demonstram uma crescente intervenção armada e refletem a herança da doutrina de segurança militar, que favorece o desenvolvimento – e o lucro – da indústria armamentista (BORGES; MATOS, 2020). Esse cenário resulta em inúmeras mortes, principalmente de corpos negros, e um sentimento de insegurança e medo, inclusive

no próprio lar, com vítimas frequentemente atingidas por balas perdidas. A violência paralisa comunidades, impedindo crianças e adolescentes de frequentarem a escola e adultos de irem ao trabalho devido às constantes operações.

O discurso em defesa da PEC 287/2016[11] fundamentou-se em uma suposta crise no setor previdenciário, com o objetivo de impulsionar a capitalização dos planos privados. Contudo, estudos sobre o fundo público, analisando o orçamento fiscal, indicam a existência de um expressivo superávit na seguridade social. Tal pesquisa indica que a contrarreforma intensifica a mercantilização dos serviços sociais, beneficiando os planos de previdência privada e os fundos de pensão, favorecendo, assim, o capital financeiro (SILVA, 2020). Durante esse período, ocorreu ainda a extinção do Ministério da Previdência Social, que foi restaurado apenas em 2023 com o novo governo de Lula.

O governo de Jair Bolsonaro deu continuidade à agenda ultraneoliberal, incorporando elementos reacionários e autoritários. Segundo Silva (2020), a vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018 está relacionada a uma série de fatores, incluindo a crise internacional e suas repercussões na economia brasileira, o fracasso dos governos petistas, a instabilidade do governo ilegítimo de Temer, a dificuldade da direita golpista em encontrar uma alternativa eleitoral viável e a desarticulação política do PT, além do ascenso de movimentos de caráter neofascista. Conforme analisado por Iasi (apud SILVA, 2020), essa alternativa reacionária e ultraneoliberal transferiu, durante o período eleitoral, a responsabilidade pela crise e suas consequências para seus adversários, utilizando propaganda enganosa que remete a práticas fascistas.

Esse governo esteve alinhado à agenda econômico-financeira, promovendo o incremento do ultraneoconservadorismo. Manifestou-se através do culto à violência policial, que afeta prioritariamente os corpos negros, e de uma ideologia repressiva, caracterizada pelo rebaixamento da idade penal, pelo incentivo ao armamentismo e pela extensão das penalidades. Também se destacou pela hostilidade em relação às chamadas *minorias* sexuais, utilizando apelos religiosos contra a legalização do aborto, das drogas e das uniões homoafetivas (BORGES; MATOS, 2020).

Conforme exposto por Silva (2020), na composição do governo Bolsonaro, destacava-se a presença de Paulo Guedes, um empresário formado na Escola de Chicago, reconhecido por ter formado uma figura central do neoliberalismo: Milton

[11] Proposta de Reforma da Previdência do Governo Temer.

Friedman. Guedes, ao lado de sua equipe econômica ultraneoliberal, propôs um programa que favorecia o mercado, especialmente o financeiro. Nesse contexto, foram notáveis a contrarreforma da previdência social e o Plano Mais Brasil – interrompido devido à pandemia – composto pela PEC Emergencial, PEC dos Fundos e PEC do Pacto Federativo, além do projeto de contrarreforma da administração pública.

O autor traz que, no primeiro ano de governo, Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional o projeto de contrarreforma da previdência social (PEC nº 103/2019), que, após debates e negociações, foi aprovado na Câmara e no Senado. Essa medida favorece os interesses do capital financeiro ao aumentar o tempo de trabalho e reduzir os benefícios da classe trabalhadora. A contrarreforma expropria direitos conquistados com esforço e obriga aqueles que recebem salários mais altos a optarem pela previdência complementar. Conforme destacado por Costa e Silva (2021), essa mudança resulta na diminuição do papel do Estado como protetor e na transferência de parcelas significativas do fundo público para o sistema financeiro.

A política de previdência social tem enfrentado uma contrarreforma contínua desde a década de 1990, sendo um fenômeno que transcende os governos de Temer e Bolsonaro. Desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, passando pelos mandatos petistas e chegando ao governo ilegítimo de Temer e ao de Bolsonaro, perpetua-se o discurso de que as reformas são necessárias como pré-requisitos para o ajuste fiscal e a estabilização econômica. A justificativa para a contrarreforma da previdência social tem sido o suposto déficit nas contas previdenciárias, frequentemente apoiada por instituições e analistas que buscam beneficiar o mercado financeiro. Os projetos aprovados durante esses governos, por meio de Emendas Constitucionais, Medidas Provisórias e decretos, dificultam o acesso à proteção previdenciária e empurram aqueles que podem arcar com os custos para a previdência privada – ou, conforme estabelecido na própria Constituição Federal de 1988, para a previdência *complementar*.

Essas diversas contrarreformas da previdência foram fundamentais para o ajuste fiscal permanente no país, uma vez que essa política reúne grandes fundos de recursos apropriados pelo Estado a partir do trabalho e dos salários da classe trabalhadora. Assim, a razão por trás da contrarreforma contínua é a ampliação das contribuições – parcelas dos salários que alimentam os fundos públicos – e a

diminuição de direitos, para que os recursos sejam direcionados a apoiar o capital, especialmente o financeiro (BEHRING; CISLAGHI; SOUZA, 2020).

Por outro lado, a contrarreforma trabalhista e os ataques permanentes aos direitos do trabalho convergem para formar uma massa de trabalhadores em uma nova condição jurídica, não mais assalariados, mas classificados como colaboradores, prestadores de serviços ou empreendedores, e, principalmente, desprovidos de qualquer direito trabalhista ou previdenciário (SILVA; MAURIEL, 2023).

Conforme expressa Silva (2020), não houve recuo na agenda ultraneoliberal com a chegada da Covid-19, ao contrário, o governo Bolsonaro aproveitou o momento de fragilidade causado pela pandemia para implementar e acelerar medidas que impactam a classe trabalhadora. Dentre essas elas, destacam-se as Medidas Provisórias nº 927, 928 e 936, que visam flexibilizar as relações trabalhistas, conferindo aos empregadores prerrogativas e poderes que restringem a atuação dos sindicatos e atacam os direitos trabalhistas. Além disso, o projeto de contrarreforma administrativa propõe uma rápida destruição do serviço público, buscando alterar as formas de contratação de servidores, o número de carreiras e a remuneração, entre outros aspectos.

Costa e Lima (2019) afirmam que, durante o governo Bolsonaro, observou-se uma tendência ao despotismo financeiro e ao fim da cidadania salarial, refletida em medidas severas direcionadas à classe trabalhadora, como a intensificação da reforma trabalhista, a ampliação da contrarreforma social e a proposta de desvinculação total das receitas da União. Behring, Cislaghi e Souza (2020) destacam que a população enfrentava um momento dramático, imerso em um contexto de ortodoxia e destruição característico do ultraneoliberalismo. O discurso lembrava o da década de 1990: a crise era atribuída ao Estado, mas *“cada um deve fazer a sua parte”* na socialização dos custos. No entanto, assim como nos anos 1990, quem realmente arca com as consequências são os trabalhadores.

Durante este governo, foi possível observar a articulação de milícias, assassinatos políticos, prisões arbitrárias, discursos de ódio, ações antidemocráticas e uma demonstração clara de autoritarismo. Todavia, essas ideias sempre estiveram enraizadas na sociedade. Bolsonaro e seus aliados souberam capitalizar essas crenças, transformando-as em poder ao se aliar a forças reacionárias e explorar os aspectos mais obscuros da sociedade, marcada por tradições escravocratas,

racistas e elitistas (BORGES; MATOS, 2020). Assim, ele conseguiu formar um grande exército bolsonarista que, ao disseminar suas ideias, promove discursos de ódio e até mesmo incita assassinatos.

Até hoje, à beira do final de 2024, nos perguntamos: *“quem mandou matar Marielle Franco e Anderson Gomes?”*. Quase sete anos após o lamentável e revoltante assassinato, a Justiça do Rio de Janeiro condenou Ronnie Lessa, vizinho e amigo de Jair Bolsonaro, a 78 anos de prisão, e Élcio de Queiroz a 59 anos. No entanto, permanece a pergunta: quem foram os mandantes e quando esses indivíduos serão condenados?

Como já elucidado no percorrer deste trabalho, a Seguridade Social, construída por meio da Constituição Federal de 1988, começou a sofrer ataques já em 1990, com a implementação de medidas recessivas e contrarreformistas promovidas por governos ultraliberais. Essas ações abalaram a estrutura da proteção social brasileira, comprometendo seu caráter público, universal, democrático e descentralizado, essencial para garantir o tripé da seguridade e dificultando a construção e incorporação de novos direitos sociais.

O conceito defendido pela Carta de Maceió de Seguridade Social, do Conjunto Conselho Federal de Serviço Social e Conselhos Regionais de Serviço Social, apoia um modelo que abrange todos os direitos previstos no artigo sexto da Constituição (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência e assistência social). Assim, conforme destacado no texto do CFESS (2010) à luz de Boschetti (2017), um sistema de proteção social amplo e mais alinhado às necessidades da população brasileira poderia ser estabelecido.

Silva (2020), por meio de Behring e Boschetti (2006), observa que o padrão de proteção social atual apresenta uma complexa coexistência entre inovação e conservadorismo, assim como entre universalização e hegemonia neoliberal. Dessa forma, observa-se uma contrarreforma do Estado que "obstaculiza e/ou redireciona as conquistas incorporadas na Constituição Federal de 1988 e nas leis orgânicas das políticas de seguridade social" (p. 143). Em meio a esse processo de remodelamento, é oferecido um sistema de saúde e previdência insuficiente, enquanto alternativas são disponibilizadas no mercado. Para aquela fração mais empobrecida da sociedade brasileira, restam apenas soluções de mitigação social, sobretudo por meio dos PTM's, da política de assistência social, cuja precarização e desmonte serão analisados no próximo item.

2.3 A política de assistência social sob ataque

A construção da política de assistência social se deu em um movimento lento e gradual. Além disso, sua gestão por governos neoliberais e chamados “neodesenvolvimentistas” petistas esteve marcada por diversas contradições e fragilidades – em certa medida, contrariando o disposto na Constituição Federal de 1988, na LOAS e PNAS. Como explorado ao longo desta discussão, o ajuste fiscal, em uma conjuntura ultraneoliberal, impactou fortemente as políticas de Seguridade Social. Nesse sentido, em relação à proteção social, foram aprofundadas condições precárias e tendências privatizantes para saúde e previdência social, o que empurrou a população para os serviços privados. O papel central ficou com a assistência social, especialmente por meio dos PTM's, para *sustentar* a reprodução da classe trabalhadora superexplorada e vítima de trabalho inseguro.

Como destacam Silva e Mauriel (2023), quanto mais avança a radicalização neoliberal, maior é a redução na alocação de recursos federais para atendimento às necessidades da classe trabalhadora. Em meio ao desfinanciamento da política de assistência social, presenciou-se a expansão de sua requisição, impulsionada pelas contrarreformas sociais, pelo aumento da pobreza, da fome e da insegurança alimentar, por robustos índices de desemprego e trabalho precário e pela fragilização social intensificada no cenário pandêmico.

A partir do desfecho da etapa expansiva propiciada pelo projeto político-governamental dos governos petistas de conciliação de classes, assiste-se a um endurecimento fiscal. Sob a influência do ultraneoliberalismo e do ultraneoconservadorismo, a política de assistência social foi dirigida para um percurso de desmonte, definido pelo desfinanciamento e esvaziamento do sentido público estatal de política pública (SILVA; MAURIEL, 2023). A partir do governo ilegítimo de Temer, as medidas tomadas resgataram uma concepção da assistência social como *ajuda*. Desse modo, como apresentado pelas autoras, as conquistas alcançadas com a LOAS, PNAS e SUAS foram colocadas em risco por meio de congelamento de recursos, cortes orçamentários, retorno do primeiro-damismo, descoordenação das ações, promoção da caridade e filantropia, entre outros ataques.

Durante o governo Temer, observou-se uma substituição de políticas sociais por programas sociais. Em um declínio, houve a criação do Programa Criança

Feliz[12], que teve como embaixadora a primeira-dama Marcela Temer, fortificando novamente a característica do primeiro-damismo na política de assistência social. Ademais, houve uma drástica redução nos investimentos na área, com cortes orçamentários significativos a partir de 2017, intensificados em 2018 pela ampliação do ajuste fiscal e pela ofensiva ultraneoconservadora. Com Jair Bolsonaro, houve uma continuidade nos danos às políticas sociais já fragilizadas, acompanhada por uma ofensiva político-ideológica contra a institucionalidade democrática construída anteriormente. Esse processo incluiu a desestruturação dos Conselhos de Direitos e a não convocação da Conferência Nacional de Assistência Social em 2019 (SILVA, 2020).

O governo Bolsonaro não se orientou meramente pela austeridade fiscal, mas promoveu uma investida de desmantelamento da assistência social, esvaziando-a enquanto responsabilidade do Estado. Com a EC nº 95, entre 2016 e 2020, cerca de 63% dos recursos destinados aos serviços socioassistenciais do SUAS foram retirados. Ocorreu, inclusive, uma desvalorização e desqualificação do papel dos conselhos, especialmente do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Nesse contexto, os valores efetivamente executados pelo governo ficaram muito abaixo dos montantes aprovados pelo CNAS para o orçamento dos serviços do SUAS. Em 2019, o orçamento aprovado pelo Conselho foi de R$2,739 bilhões, contudo, o governo federal destinou apenas R$1,6 bilhão (SILVA; MAURIEL, 2023). Esse panorama se dá diante do cenário de progressiva precarização laboral e aumento da demanda pelos serviços da política de assistência social.

Sob estudo do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS, 2020), Silva (2020) aponta que, no primeiro ano do governo Bolsonaro, o Ministério da Cidadania publicou a Portaria nº 2.362/2019, que pretendia alinhar o cofinanciamento federal do SUAS às diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa deliberação praticamente inviabilizou a manutenção dos serviços socioassistenciais em diversos municípios, visto a desmedida dependência dos recursos federais para

[12] Em conjuntura ultraneoliberal, o Estado desresponsabiliza-se e impõem a presença da família neste lugar de proteção social – na responsabilização e culpabilização. O Programa Criança Feliz convoca a família, principalmente as mães, para exercer determinadas funções com o intuito de atender às suas próprias necessidades. Nesse sentido, assume um lugar de reprodução social dos sujeitos, reforçando as razões do crescimento da desigualdade, desemprego e regressão de direitos. Por fim, essa desresponsabilização do Estado remete a um período anterior à Constituição de 1988 e a LOAS, em um momento que a assistência social era permeada por ações de caridade com o primeiro-damismo (ARCOVERDE; ALCANTARA; BEZERRA, 2019).

o cofinanciamento. A portaria intencionava ocasionar a equalização dos repasses realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) aos fundos municipais, estaduais e distrital, privilegiando o repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente, de acordo com a disponibilidade financeira (SILVA; MAURIEL, 2023). Dessa forma, o governo desconsidera o pacto federativo previsto no SUAS, estabelece critérios de adequação dos repasses dos recursos e do minguamento através dessa *equalização*, determinando risco à subsistência deste sistema.

Em contrapartida, o Programa Criança Feliz, que Bolsonaro deu continuidade, obteve um montante de recursos superior ao destinado aos programas, projetos e ações de gestão do SUAS. Esse programa fortalece o chamado terceiro setor e promove a caridade e a filantropia, o que contraria os princípios, diretrizes e objetivos da LOAS, PNAS e do SUAS. Já em 2019, combinando a imagem da primeira-dama com o voluntariado, foi lançado o Programa Pátria Voluntária, presidido por Michele Bolsonaro e baseado em parcerias público-privadas (SILVA, 2020).

Além do mais, há uma desconsideração com a luta da reforma psiquiátrica e os preceitos da política de assistência social em relação às Comunidades Terapêuticas[13]. Com a ascensão de uma agenda ultraneoconservadora, essas comunidades se dilataram e o Ministério da Cidadania tornou-se uma das pastas centrais na disseminação de editais de financiamento para entidades. Assim, foi instituída a Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas, em conjunto com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), vinculada ao Ministério da Cidadania. Isso reverbera uma divergência com as normativas previstas na política de assistência social (SILVA; MAURIEL, 2023).

> Nessa mesma linha, o reconhecimento das Comunidades Terapêuticas como entidades de assistência social e a imunidade tributária de que passam a ser mandatárias traduzem objetivos articulados: atacar a política de saúde mental e privilegiar uma ótica religiosa conservadora para o enfrentamento à questão da dependência de álcool e outras drogas, desidratando o movimento antimanicomial; e retomar práticas pretéritas no campo da assistência social em que ações pulverizadas, indefinidas e de vários campos acabavam sendo jogadas no rol das ações assistenciais, tornando cada vez mais inócua a possibilidade de definição do que

[13] As Comunidades Terapêuticas já existem desde os anos de 1960, contudo, houve uma expansão nestes governos ultraneoconservadores por meio de organizações religiosas ou por organizações privadas de caráter lucrativo. Sua abordagem é centrada em internações de média permanência e abstinência absoluta, opondo-se à prática de redução de danos. Além disso, há relatórios oficiais que indicam diversos problemas e violação dos direitos humanos (ALMEIDA, 2020).

> efetivamente seja o campo de ação da assistência social (SILVA; MAURIEL, 2023, p. 103-104).

Em meio ao pandemônio gerado pela Covid-19 e sua gestão, foi instituído um Crédito Extraordinário de Enfrentamento ao Coronavírus, no valor de R$2,550 bilhões, destinado a *tapar buracos,* conforme exprime Silva (2020). Foi autorizado também o uso dos saldos dos fundos municipais de assistência social. Na época, a SNAS informou que esses recursos poderiam ser aplicados em programas da PSB e PSE, em atividades como contratação de pessoal, pagamento de serviços de terceiros, aumento dos benefícios eventuais, contratação de cuidadores e melhorias na infraestrutura para garantir a segurança contra contágios, entre outras ações. Silva (2020) não nega a importância destas atividades, mas aponta que “medidas protetivas não se estruturam do dia para noite e que paliativos não resolvem as fragilidades que o SUAS vem carregando” (p. 217), para além de serem serviços que este sistema exige desde sempre.

A autora destaca ainda que, nesse cenário, os municípios enfrentaram diversas dificuldades. Dentre elas, incluem-se filas extensas nos CRAS, com requisições por cestas básicas, viabilização de documentos e elucidações sobre o auxílio emergencial; cadastramento no CadÚnico; ampliação nas situações de violência doméstica, infantil e de gênero, exacerbadas pelo isolamento social e pelo maior contato com os agressores; a realização de visitas domiciliares; a superlotação das unidades de acolhimento; aglomerações nos centros POP; e condições insalubres nos abrigos provisórios, sem mencionar a dilatação do número de pessoas em situação de rua. Além disso, houve a falta de regulamentação dos Benefícios Eventuais, que acabaram sendo utilizados de maneira clientelista (SILVA, 2020).

Os debates em torno da constituição de uma Renda Básica de Cidadania ganharam muita força neste momento, dado que ficou explícita a necessidade de garantia de proteção social, inclusive via segurança de renda, para a classe trabalhadora, sobretudo com os níveis de informalidade no Brasil. A Constituição Federal de 1998, no capítulo que dispõe sobre os direitos sociais em seu artigo 6º parágrafo único, define que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social possui direito a uma renda básica familiar e para recebê-la não precisa de uma contribuição direta prévia. Há, inclusive, a Lei n° 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a Renda Básica Cidadã, em seu caráter universal e sem

condicionalidades. Entretanto, a própria política de assistência social tem sido objeto de uma remodelação substancial que a tem reduzido em grande medida a uma política de alívio à pobreza focalizada.

Antes mesmo de ser eleito, Bolsonaro já expressava um discurso conservador em relação aos PTM's, considerando-os como desestimuladores ao trabalho e promotores da preguiça. A esmagadora maioria dos beneficiários destes programas os utilizam como forma de complementar a renda, especialmente diante de baixos salários e de um mercado de trabalho precário, informal e inseguro. Ou até mesmo como única forma de sobrevivência. Essa visão sobre os programas não só reflete um conservadorismo, mas se distancia significativamente da realidade vivida pela população.

Em 2019 observou-se o estancamento do Programa Bolsa Família (PBF), que vai além das medidas de ajuste fiscal, refletindo também as escolhas político-ideológicas do governo Bolsonaro. Em decorrência, o PBF foi sendo minguado e fragilizado, com estagnação nos valores dos benefícios e com filas de espera de famílias que atendiam aos critérios de elegibilidade (SILVA; BOSCHETTI, 2022).

Como abordado no início deste capítulo, a pandemia de Covid-19 agudizou o que já era grave em um cenário de trabalhos precarizados, inseguros e informais, além do alto índice de desemprego, o empobrecimento e a fome. Assim, vivia-se em um contexto com políticas sociais já excessivamente fragilizadas pelo aprofundamento do ajuste fiscal. O Estado é pressionado a assumir demandas imediatas de gestão da pandemia e da crise social, mas manteve uma posição negacionista e apresentou resistência inicial quanto à medida mais urgente que é abordada: a implementação de um programa de transferência monetária emergencial.

Conforme expõe Silva (2023), a principal alternativa para lidar com a fração mais empobrecida, informal e precarizada da classe trabalhadora, incluindo os chamados Microempreendedores Individuais (MEIs), foi o Auxílio Emergencial (AE). No entanto, esse auxílio foi administrado de forma paralela ao SUAS, por meio da Caixa Econômica Federal, sendo a única forma de solicitação um aplicativo. Segundo Nalesso, Rizzotti e Mustafa (2019), o artigo 22º da LOAS dispõe sobre os Benefícios Eventuais, ofertados em situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública, o que enquadra-se no vivido nesse período. Dessa maneira,

não era preciso criar lei ou medida provisória para autorizar o AE, apenas regulamentar por meio de atos normativos. Foi desconsiderada a LOAS e toda a experiência de trabalhadores do SUAS que lidam com PTM diariamente. Entretanto, não se deve ignorar o fato de que, através desse novo cadastramento via aplicativo, revelou-se um número significativo de beneficiários do AE que não estavam no CadÚnico, logo desconhecidos a política de assistência social.

A orientação inicial do AE o trazia como um valor ínfimo de R$200,00. Contudo,

> No Congresso, essa proposta foi rejeitada pela oposição, que aprovou a Lei n° 13.982, de 2/04/2020, que também prevê durante o período de 3 meses, a contar da publicação da Lei, um auxílio emergencial no valor de R$ 600,00 mensais aos trabalhadores informais, aos chamados microempreendedores individuais, autônomos e desempregados. O Decreto no 10.412, de 30/06/2020 prorrogou esse auxílio emergencial pelo período complementar de dois meses, mas que vem sendo marcado pela burocratização do seu acesso (SILVA, 2020, p. 140).

O AE teve um impacto significativo na popularidade do governo Bolsonaro. E, embora o ex-presidente tenha sido um crítico feroz dos PTM's, foi instituído o Programa Auxílio Brasil (PAB) e o PBF foi extinto – às vésperas do ano eleitoral, em uma estratégia nitidamente clientelista e eleitoreira. Foi instaurado sem estudo de viabilidade e sem debate ou construção coletiva nos espaços de pactuação da política de assistência social. Além disso, o programa era altamente fragmentado e se distanciava do conceito de direito social, pois carecia de uma perspectiva de continuidade, sendo temporário e sem recursos garantidos na LDO e na LOA. Ele não se vinculava aos direitos estabelecidos pela LOAS nem submetia seu financiamento ao FNAS, o que o posicionava como um programa paralelo à política de assistência social (SILVA; BOSCHETTI, 2022). Em seguida, foi autorizada a prática do empréstimo consignado, o que contribuiu para o endividamento dos beneficiários e atuou como uma via de transferência de recursos públicos para o capital. Esse programa reflete o padrão de proteção social característico deste governo de radicalização neoliberal e ultraneoconservador (*IDEM*).

O governo liderado por Bolsonaro promoveu acréscimos ao valor do PAB, especialmente com a aprovação da PEC Kamikaze (Emenda Constitucional n° 123), após um longo período de desmonte do PBF. Nesse mesmo contexto, as equipes do SUAS enfrentavam a complexidade do atendimento e o gerenciamento de suas requisições, que haviam crescido em função da conjuntura, tudo isso em

equipamentos devastados pelo governo (SILVA; MAURIEL, 2023). O ex-presidente Bolsonaro, evidentemente, estava mais preocupado com seu projeto eleitoreiro que, no final das contas, não deu certo.

Com as contrarreformas sociais e o ajuste fiscal permanente, tanto durante a pandemia quanto no período pós-pandêmico, o SUAS enfrentou uma gradação substancial em suas demandas, assumindo responsabilidades geradas pela negligência em relação à proteção social. Nessa condição, a assistência social se torna cada vez mais central, configurando-se como o único recurso legal disponível para a classe trabalhadora desprovida de direitos trabalhistas. Além disso, atende a um *novo* perfil de público, como os empreendedores, que historicamente não buscavam os serviços e benefícios dessa política.

Enquanto as demandas são infladas, os usuários são recebidos em equipamentos também vítimas da devastação. A maior parte desses espaços ao menos atende plenamente às recomendações da NOB-RH/SUAS e da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Não é incomum encontrar equipamentos que carecem de uma sala de espera ou de uma recepção adequada. Ademais, os usuários são comumente atendidos por profissionais terceirizados afetados pela superexploração e trabalho precário.

Os assistentes sociais, integrantes da classe trabalhadora, são atingidos pelas condições discorridas aqui. Logo, enfrentam a intensa precarização laboral, formas de contratação precárias, intensificação do trabalho, salários baixos, pressão por avanço de produtividade e resultados imediatos, ausência de perspectiva de progressão na carreira e falta de políticas de qualificação e capacitação, entre outros fatores diversos (RAICHELIS, 2010).

> No âmbito do Serviço Social, intensifica-se a subcontratação de serviços individuais dos assistentes sociais por parte de empresas de serviços ou de assessoria, de “cooperativas” de trabalhadores, na prestação de serviços aos governos e organizações não governamentais, acenando para o exercício profissional privado (autônomo), temporário, por projeto, por tarefa, em função das novas formas de gestão das políticas sociais (*IDEM*, 2010, p. 758).

As sequelas desse processo nas políticas sociais – incluindo a política de assistência social – são profundas. A terceirização modifica o significado e a abrangência do trabalho técnico, transformando as conexões entre os usuários, suas formas de representação e a gestão governamental, devido à intermediação de empresas e organizações contratadas. Outrossim, as ações concebidas ficam reféns

a prazos contratuais e aos recursos financeiros à disposição. Esse processo se sucede em descontinuidades, ruptura de vínculos com a população usuária e perda de credibilidade dos indivíduos quanto às ações públicas (RAICHELIS, 2010).

Essa situação afeta tanto o cotidiano profissional do assistente social quanto os usuários dos serviços socioassistenciais. O cenário que enfrenta-se é o de uma política fragilizada, com profissionais exauridos – especialmente devido à dilatação de demandas – que são vítimas da superexploração e precarização. Os usuários, por sua vez, são ainda mais atingidos, sofrendo com a desproteção social.

Embora o texto de Raichelis tenha sido publicado em 2010, suas reflexões permanecem extremamente pertinentes, conforme já discutido ao longo desta exposição. A autora apresenta dados da Munic/IBGE (2006) atestando que 25% dos trabalhadores da política de assistência social nas administrações municipais do Brasil não possuíam vínculos permanentes, havia 20% comissionados e 38% estatutários. Já os dados do MDS (2008), sobre a tabela de monitoramento dos CRAS's, exprimem que 48,8% dos trabalhadores destes equipamentos não possuíam vínculos permanentes, havendo 25,8% estatutários, 13,5% CLT e 12% comissionados. A autora levanta, a partir destes dados anunciados, que, apesar da NOB-RH/SUAS defender a formação de equipes de referência compostas por servidores efetivos, muitos desses profissionais mantinham vínculos empregatícios temporários na época.

Hodiernamente este quadro se assemelha, em uma resistência há aberturas a novos concursos e preferências por colaboração com entidades privadas para um contrato precário. Inclusive, há uma escassez de assistentes sociais permanentes na prefeitura do Rio de Janeiro, com mais de mil cargos vagos. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro obteve decisão liminar designando ao município do Rio de Janeiro a apresentação de cronograma para realização de concurso público e ocupação de vagas de assistentes sociais, a serem preenchidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). A SMAS, ao declarar sobre a situação, comunicou que criaria vagas através de parcerias com as Organizações Sociais (OS's), algo já recorrente dentro da política – não apenas a cargos de assistentes sociais.[14]

---

14 https://www.terra.com.br/visao-do-corre/pega-a-visao/decisao-obriga-rj-a-contratar-mais-de-mil-assistentes-sociais.f859d787a1b5e7f58c80d5ea1a3ac30cophh0s11.html#social-comments.%20Acesso%20em:%2008%20de%20nov.%20de%202024.

Raichelis (2010) argumenta que a reforma neoliberal do Estado brasileiro, implementada por FHC, desencadeou uma intensa campanha ideológica de desconstrução do Estado e de todos os seus componentes. Essa reforma foi acompanhada pela *satanização* do Estado e pela *supervalorização* do mercado, resultando na construção de uma imagem negativa dos servidores públicos. Da mesma forma, o ex-presidente Bolsonaro alimentou essa narrativa sobre o Estado, posicionando os servidores como inimigos e minando a credibilidade desses profissionais.

> Basta verificar como os jornais de grande circulação veiculam a realização de concursos públicos e a ampliação da contratação de funcionários públicos em qualquer esfera da administração pública: termos como inchaço da máquina, cabide de emprego, ampliação do déficit público, aumento da ineficiência etc. são comuns nas manchetes desses veículos de comunicação, que, simultânea e contraditoriamente, cobram do Estado mais e melhores serviços públicos (*IDEM*, 2010, p. 763)

Prosseguindo o diálogo com essa autora, especialmente no cenário de uma política de assistência social sob ataque e, ao mesmo tempo, com aumento da demanda, surge a seguinte questão: como responder à ampliação da requisição por políticas sociais – em particular, a assistência social – sem contar com um número suficiente de servidores públicos habilitados para oferecer serviços de qualidade, que são direitos de cidadania das classes trabalhadoras?

Quanto mais capacitados forem os servidores e trabalhadores da política de assistência social, menos vulneráveis estarão à manipulação e mais preparados se encontrarão para confrontar as pressões políticas e investidas de cooptação nos espaços institucionais, assegurando, assim, qualidade e consistência em seu trabalho (RAICHELIS, 2010). No entanto, o objetivo por trás da construção dessa imagem negativa sobre esses servidores e a limitação no número de concursos – e suas vagas – é, justamente, a fragilização desses trabalhadores.

Em resumo, as medidas abordadas ao longo deste capítulo, implementadas por sucessivos governos, são apenas algumas das inúmeras e rigorosas ações que vêm desmantelando um sistema de proteção social já enfraquecido desde a década de 1990, após a promulgação da Constituição, mas que sofreu intensificação severa nos últimos anos. Lula reassumiu a presidência em 2023 e, embora a vitória contra um governo de extrema-direita seja relevante e tenha havido aumento no

financiamento da política de assistência social[15], é fundamental lembrar que ainda se trata de uma presidência neoliberal, inclusive com o um Novo Arcabouço Fiscal[16]. Além disso, lidamos atualmente com os danos profundos deixados pelos governos anteriores.

[15] Através do Siga Brasil, observa-se que em 2016, com Temer, foi pago para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) R$ 52,2 bilhões. Já em 2020, no Governo Bolsonaro, destinou-se R$ 66,9 bilhões para o FNAS. Com Lula no poder, pode-se observar um aumento mais significativo alocado ao FNAS, diferentemente do quadro expresso nos governos ultraneoliberais. Logo, em 2023 foi pago R$ 96,9 bilhões e em 2024 R$ 100,4 bilhões.

[16] Projeto de Lei Complementar 93/2023.

3. A política de assistência social no Bairro de Guaratiba/RJ: uma aproximação

Guaratiba é um bairro localizado na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro e é desconhecido por alguns cariocas, mas carrega história, cultura e belezas naturais – embora algumas já estejam um pouco degradadas – e abriga uma população em constante crescimento. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2020, Guaratiba é o oitavo bairro mais populoso do Brasil, com 159.888 habitantes[17]. Assim como ocorreu com a política de assistência social, cujas demandas aumentaram, o bairro de Guaratiba viu sua população crescer ao longo dos anos, apesar da falta de preparo para essa expansão.

A partir da experiência adquirida no bairro mencionado, por meio de estágio oferecido pela Prefeitura do Rio de Janeiro e pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), foi possível observar a região e a atuação da política de assistência social. Com o apoio da supervisão acadêmica e de campo, foram desenvolvidas análises institucionais, perfis dos usuários e um projeto de intervenção que contribuirão para fundamentar este trabalho.

Neste capítulo final, será apresentada uma contextualização do bairro de Guaratiba, com destaque para suas especificidades e características, além de um panorama histórico do Abrigo Fazenda Modelo. Em seguida, analisaremos a atuação da política de assistência social no bairro, retomando reflexões e produções desenvolvidas durante o estágio supervisionado no CRAS Maria Vieira Bazani, CREAS João Manoel Monteiro e na 10ª CAS. Por fim, será discutido o processo de desmonte já mencionado anteriormente, mas com ênfase nos impactos específicos sobre a política de assistência social em Guaratiba.

3.1 Contextualizando o Bairro de Guaratiba/RJ e retomando a história política de assistência social local

Guaratiba é a XXVI Região Administrativa (RA) do Rio de Janeiro. Localiza-se na Zona Oeste e foi criada em 1981, quando o município carioca foi dividido em

17 https://g1.globo.com/economia/censo/noticia/2024/11/14/quatro-bairros-do-rio-de-janeiro-sao-os-mais-populosos-do-brasil-segundo-dados-do-ibge.ghtml.

Áreas de Planejamento (AP). Guaratiba está alocado na AP-5, junto a XVII RA Bangu, a XVIII RA Campo Grande, XIX RA Santa Cruz e a XXXIII RA Realengo. Além disso, a RA Guaratiba constitui-se em três bairros: Guaratiba, Pedra de Guaratiba e Barra de Guaratiba, além do sub-bairro chamado Ilha de Guaratiba (MELLO, 2015).

Em uma retrospectiva histórica para melhor compreensão da região, observa-se que até a década de 1970 a população local era pequena. A partir desse período, no entanto, iniciou-se uma expansão impulsionada essencialmente pela especulação imobiliária, marcada pela alta valorização das áreas do Centro e Zona Sul e pelo baixo custo de Guaratiba. Ademais, muitas pessoas buscavam a tranquilidade da área, que já não era encontrada em outras regiões da cidade afetadas pela violência (*IDEM*).

Lago (apud MELLO, 2015) explica que, em um contexto de intensa especulação imobiliária e acelerado processo de urbanização, agravados pela crise econômica do final da década de 1970, verificou-se a expulsão de moradores das favelas situadas em áreas nobres para regiões mais afastadas. Esse processo, já recorrente no Rio de Janeiro, visava o suposto *embelezamento* da cidade ao reservar áreas valorizadas para os mais ricos, enquanto os pauperizados eram despejados em locais mais distantes.

A autora traça que, a partir de 1980, impulsionada também pela especulação imobiliária, especialmente na Barra da Tijuca e no Recreio dos Bandeirantes, houve um aumento na oferta de empregos, principalmente na construção civil[18]. Guaratiba, sendo uma área relativamente próxima e, principalmente, mais acessível economicamente, atraiu esses trabalhadores para a região.

Com a chegada de novos moradores, além de áreas já urbanizadas, também foram ocupados locais de proteção ambiental. Esse processo ocorreu de maneira desordenada e sem a devida atenção das autoridades. Um exemplo é a comunidade do Piraquê, localizado em Pedra de Guaratiba, construída às margens do Rio Piraquê, onde a ausência de asfalto e saneamento básico ainda é uma realidade presente.

Durante esse processo, também ocorreu a migração de pessoas de outras regiões do estado e do país, especialmente do Nordeste. Fugindo do desemprego,

[18] Mais tarde essa mão de obra se diversificou no setor de serviços, com ocupações como porteiros e empregadas domésticas (MELLO, 2015).

da pobreza e em busca de melhores condições de trabalho e vida para si e sua família, muitos migrantes chegaram a Guaratiba atraídos pela promessa de terrenos baratos ou áreas suscetíveis à ocupação ou invasão.

Mello (2015), em seu estudo baseado em entrevistas com moradores da região, aponta que antigos residentes associam esse período a um aumento da violência local e ao desequilíbrio ambiental, muitas vezes culpando os novos moradores. No entanto, a questão é mais complexa: muitos desses recém -chegados foram vítimas de expulsão de antigas favelas, da violência ou precariedade em outras regiões ou da seca no nordeste. De certo modo, buscavam em Guaratiba um lugar acessível e tranquilo para viver. Contudo, trata-se, sobretudo, de uma área que sofreu crescimento sem planejamento adequado. Além disso,

> [...] o processo de expansão da cidade para Guaratiba, o ritmo acelerado de crescimento da população não acompanha os investimentos do governo na região. Guaratiba, pela especificidade da sua ocupação, apresenta carência de infraestrutura urbana, de regulamentação fundiária, de programas sociais (MORGADO, 2019, p. 37)

Segundo dados da Iplan-Rio, apresentados por Mello (2015), entre 1982 e 1990 houve um aumento de 60% no número de favelas, com a criação de 205 novas comunidades. A maioria delas foi estabelecida na Zona Oeste, nas RA's de Bangu, Campo Grande, Santa Cruz e Guaratiba. A autora também destaca, com base no Jornal do Brasil (1991), que o então prefeito Marcello Alencar reconhecia o desafio de reduzir um déficit de 200 mil moradias e buscava solucioná-lo por meio do Plano Diretor, incentivando a ocupação da Zona Oeste e promovendo a urbanização das favelas.

Entre 1991 e 2000 a AP-5 registrou a segunda maior taxa de crescimento populacional da cidade, com a RA de Guaratiba apontando um aumento populacional ainda mais expressivo em comparação às outras regiões desta área programática (CEZAR, apud MELLO, 2015). As entrevistas realizadas por Mello (2015), com moradores da região confirmam esses dados, já que os entrevistados indicam um acréscimo populacional substancial a partir do final da década de 1990.

As invasões e ocupações na RA Guaratiba se intensificaram nesse período, contribuindo para o crescimento populacional da área. A comunidade do Piraquê, por exemplo, devido às extensas áreas livres, foi ocupada mesmo quando essas terras pertenciam à União ou a terceiros. Em uma de suas entrevistas, Mello (2015)

compartilha o valioso relato do Sr. Mario, morador de Pedra de Guaratiba. Ele menciona um diálogo com uma das moradoras das áreas ocupadas, que temia por perder a sua moradia. O Sr. Mario a tranquilizou, dizendo que Guaratiba não tem *progresso*, não tem *nada*, e o Brasil só se interessa pelo lugar que tem *progresso*. Nesse sentido, não havia interesse econômico neste lugar como no Centro e Zona Sul. Mello (2015) reflete que "a mesma falta de recursos e de infraestrutura que traziam dificuldade para os moradores, também garantiam a falta de interesse por parte dos governos em retirá-los dali" p. (84). Um cenário totalmente diferente ocorre em áreas valorizadas, onde, na primeira oportunidade, expulsam a população mais empobrecida.

Nos dias atuais esse processo se repete e se expande de forma descontrolada, agora impulsionado também pela atuação das milícias na cidade. Reportagens revelam que as milícias têm construído casas em áreas de preservação ambiental em Guaratiba. Essa prática de construção irregular pelas milícias não é exclusiva da região. Na comunidade da Muzema, uma tragédia ocorreu em 2019, quando dois prédios construídos ilegalmente pela milícia em área de proteção ambiental desabaram, resultando na morte de 24 pessoas[19]. Tal tragédia atesta o que pode ocorrer nestes tipos de construção.

O G1 (2021)[20] revela que os manguezais de Guaratiba estão sob o controle de milicianos, que enxergaram na área de preservação ambiental uma oportunidade de lucro. Segundo o portal, há relatos de caminhões aterrando o brejo para, em seguida, erguer construções sem infraestrutura adequada. Moradores alegaram levar denúncias através do canal 1746 da Prefeitura, mas não houve qualquer ação efetiva. A reportagem ressalta que o problema já havia sido denunciado pelo RJ1[21] há 20 anos, ou seja, nos anos 2000, época em que a região passou por um grande crescimento populacional.

Inclui-se também, na reportagem, o depoimento de Mário Moscatelli, biólogo e ambientalista, que alerta sobre o esgoto gerado por essas construções sendo despejado nos rios e manguezais. Ele menciona que, apesar de décadas de alertas

---

19 https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/22/morre-a-24a-vitima-do-desabamento-na-muzema.ghtml.

20 https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/16/milicianos-constroem-casas-em-area-de-preservacao-ambiental-em-guaratiba.ghtml.

21 Telejornal local exibido pela TV Globo Rio.

e denúncias sobre a situação, o que se presencia é apenas a contínua degradação. Por outro lado, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente informou que 117 hectares já foram recuperados e que crimes ambientais não serão tolerados.

As praias de Pedra de Guaratiba, Sepetiba e Brisa, pertencentes a Baía de Sepetiba, estão impróprias para banho há mais de 20 anos. Enquanto as famosas praias da Zona Sul e as áreas valorizadas da Zona Oeste são cuidadosamente preservadas, os moradores de Pedra de Guaratiba e Sepetiba convivem com uma constante poluição. Quem diria que, na década de 1960, como menciona Mello (2015), a lama da Baía de Sepetiba, ainda limpa, era considerada até mesmo medicinal, sendo comercializada por seu potencial curativo. No entanto, a partir de 1983, essa mesma lama já estava completamente poluída, devido ao esgoto das residências e às construções irregulares que foram se instalando ao longo da orla.

Embora a praia de Barra de Guaratiba seja atualmente apta para banho, ela também sofreu, a partir de 1972, com construções irregulares que contribuíram para a poluição ambiental, especialmente devido ao lançamento de esgoto diretamente no mar. Esse processo também afetou a atividade pesqueira, que sempre foi muito forte na região (MELLO, 2015). Milhares de famílias dependiam da pesca como meio de subsistência. Hoje, apesar de a atividade pesqueira ainda estar presente, não se pode compará-la com o que era no passado.

A poluição ambiental não é causada apenas pela falta de tratamento de esgoto, que, segundo dados apresentados por Mello (2015), atende a menos de 20% das zonas urbanas da região. As indústrias também despejam seus dejetos nos rios e canais de Sepetiba. Entre as grandes empresas poluidoras, que lucram enquanto contaminam o território, há até uma multinacional francesa. Mello (2015) traz que “as maiores empresas poluidoras da baía identificadas eram, além da Ingá, a COSIGUA, produtora de aço, e a Michelin, produtora de pneumáticos, porque derramam seus poluentes diretamente na bacia fluvial de Sepetiba” (p. 103).

Conforme expresso por Morgado (2019), em 1974, face a preocupações com o meio ambiente entorno da Baía de Sepetiba e do Maciço da Pedra Branca, o governo do antigo Estado da Guanabara estabeleceu, pelo Decreto Estadual 7.549, a Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba para preservar os manguezais e os sítios arqueológicos. Em 2010, a reserva passa a se chamar Reserva Biológica de Guaratiba e seus limites são reduzidos, o que simboliza um retrocesso.

Todos esses aspectos, como a grande expansão populacional na região e o despreparo – ou desinteresse – de gestão para lidar com isso, resultam em perdas irreversíveis para o meio ambiente e, consequentemente, para a sociedade. Embora ainda existam locais de grande beleza, como as praias de Barra de Guaratiba, a área que antes era repleta de vegetação nativa e manguezais já não é mais a mesma. Ademais, a destruição prossegue, agora intensificada pelo poder das milícias.

Isso também se deve às diversas formas de precarização do trabalho. Muitas pessoas não têm condições financeiras para construir, comprar ou alugar uma casa num local seguro, com saneamento básico e infraestrutura adequada. Como indica Maricato (1996), essas áreas são fortemente ocupadas por trabalhadores empobrecidos que não encontram oportunidades no mercado privado formal nem nas políticas públicas. A autora também aborda como, anualmente, o Brasil sofre com desastres urbanos e critica a maneira como a mídia repercute esses eventos, sem uma análise profunda sobre a ocupação do solo.

Morgado (2019) aponta que a recente expansão urbana na Zona Oeste, especialmente na RA Guaratiba, reflete uma gestão urbana promovida pelas prefeituras com uma visão neoliberal, voltada para atender ao capital internacional e à lógica do mercado imobiliário. A autora destaca como exemplo o Projeto da Transoeste, que conecta Guaratiba a áreas como Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes, e o Túnel Vice-Presidente da República José Alencar – comumente conhecido como Túnel da Grota Funda –, que liga Guaratiba ao Recreio. Com isso, o acesso à região é facilitado, o que resulta na chegada de um número crescente de pessoas, que passam a se estabelecer como moradores. Entretanto, “a população cresceu em ritmo acelerado e recebe empreendimentos imobiliários estranhos à vocação do lugar que vive novos problemas como a falta de água” (MORGADO, 2019, p. 165). Além disso, a região apresenta baixa densidade demográfica devido à sua grande extensão, com áreas vulneráveis a alagamentos.

O deslocamento pelo *Bus Rapid Transit* (BRT) no corredor da Transoeste e a facilidade proporcionada pelo Túnel da Grota Funda denotam contradições. Embora o tempo de deslocamento até Barra e Recreio – onde muitos trabalhadores de Guaratiba estão empregados – tenha diminuído, mesmo após melhorias ainda notamos a superlotação. Também foi retirada na época linhas de ônibus que circulavam na região, Morgana (2019) indica que “esse fato contribui, de certa forma,

para “limitar” e selecionar o processo de expansão, da mesma maneira que permite o crescimento do transporte alternativo (de vans), dominado por milicianos.” (p.162).

Atualmente, a região já conta com os novos BRT’s entregues em 2023, sendo substancial frisar que Guaratiba foi um dos últimos locais a recebê-los. Enquanto as linhas Transolímpica e Transcarioca já operavam com a frota nova, a Transoeste ainda dependia de transportes deteriorados. Mas trabalhava-se na *super* construção de novos terminais como o do Mato Alto, em Guaratiba, inaugurado em 19 de maio de 2024[22], e na reestruturação das faixas exclusivas antigas.

Após anos de um sistema de transporte negligenciado, operando com superlotação e portas abertas – o que resultou em mortes[23] –, além de funcionar com suas janelas fechadas e sem ar condicionado em um bairro onde a sensação térmica tem alcançado altos níveis, finalmente chegou à região os novos BRT’s. Hoje a prefeitura também oferta mais linhas de ônibus, tendo inclusive linhas que cruzam Guaratiba até Deodoro. No entanto, em locais como Pedra de Guaratiba, ainda há pouca circulação de ônibus, sendo fortemente substituídos por vans comandadas pela milícia.

Para encerrar este breve panorama, é primordial salientar as altas temperaturas que atingem a região. O Sistema Alerta Rio realiza medições de temperatura e sensação térmica desde 2014, Guaratiba tem registrado as maiores sensações térmicas desde então. Neste ano de 2024, atingiu-se a sensação de 60,1°C em 16/03[24] e 62,3° em 17/03[25]. De acordo com uma reportagem do UOL (2024), Wanderson Silva, meteorologista e professor da UFRJ, apresentou que a umidade vinda da Baía de Sepetiba contribui para os altos índices de calor e sensação térmica na região.

O que se deseja enfatizar nesta discussão é que essa situação é prejudicial à vida da população, especialmente para aqueles que não detém condições

---

[22] https://prefeitura.rio/transportes/prefeitura-inaugura-novo-terminal-mato-alto-em-guaratiba/

[23] https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/06/22/homem-morre-apos-cair-de-onibus-em-estacao-de-brt-na-zona-oeste-do-rio.ghtml

[24] https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/calor-sufocante-com-601oc-rio-atinge-recorde-de-sensacao-termica/#:~:text=Veja%20as%20maiores%20sensa%C3%A7%C3%B5es%20t%C3%A9rmicas%20no%20Rio%20desde%202014%3A&text=59%2C5%C2%BAC%2C%20%C3%A0s%2011h45%20de,%2F1%2F2024%2C%20em%20Guaratiba.

[25] https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/03/20/calor-extremo-meteorologista-explica-as-altas-temperaturas-do-rj.htm.

financeiras de possuir ar-condicionado ou sequer dispõem de acesso à água encanada. Além disso, é preciso considerar as pessoas em situação de rua, bem como as crianças, adolescentes e adultos que enfrentam trajetos diários para a escola, cursos ou trabalho, em meio a uma sensação térmica que alcança os 60°C. Isso também inclui os trabalhadores do SUAS, já que nem todos os ambientes de seus equipamentos são climatizados, sem contar aqueles que desempenham suas funções ao ar livre.

Neste momento de contextualização de Guaratiba e retomada de sua história, é essencial ilustrar sobre a *famosa* Fazenda Modelo, criada em 1947 e bastante conhecida pelos moradores da região. A produção agropecuária era demasiadamente importante para a economia de Guaratiba e abrigava Exposições Agropecuárias anuais (MELLO, 2015). Em 1984, pertencente à Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, tornou-se um abrigo e chegou a receber 5.000 pessoas durante sua existência. Portanto, agora será exposto sobre *essa* Fazenda Modelo, à luz de seu ex-diretor Marcelo Cunha e de seu livro “No olho da rua” de 2008, que conta sua experiência de trabalho no local.

Segundo Cunha (2008), as intenções do governo municipal na criação do abrigo eram *“boas”*, visto que:

> [...] deveriam funcionar como um centro de ressocialização para gente desgarrada, excluída da sociedade formal, que ali disporia de lugar onde morar, hortas comunitárias e oficinas de aprendizagem que viabilizassem seu reingresso no mercado de trabalho e a recuperação da cidadania perdida (*IDEM*, 2008, p. 11).

Na verdade, esta descrição já expressa certa idealização. Cunha (2008) relata que “[...] havia aproximadamente vinte anos que a instituição se transformara num imenso repositório de vida naufragadas [...]” (p. 11). O abrigo era chamado pela imprensa de *depósito de gente*. Mas o autor discorda dessa classificação.

> A ideia de depósito, afinal, sugere algum tipo de organização - objetos guardados e classificados segundo duas propriedades e tipo de utilização. A Fazenda Modelo não era assim. Achavam-se ali misturadas, desorganizadamente, sem classificação possível ou aceitável, as mazelas de toda a cidade, encarnadas em personagens muito diferentes entre si. Como uma espécie de depósito bagunçado, ficavam todos ali, com suas vidas paradas como produtos em prateleiras, impregnando-se de uma poeira miserável e irremovível (*IDEM*, 2008, p. 13).

Não há como negar a pertinência da alusão, considerando que havia crianças, idosos, acamados e adultos abrigados na Fazenda Modelo. Mas na

verdade, o uso da palavra *“depósito”* pela imprensa tinha certo fundamento, já que as pessoas eram retiradas das ruas e levadas ao local como se fossem meros objetos. Havia um ônibus da prefeitura, conhecido como *"cata-mendigos"*, que recolhia pessoas em situação de rua e os levavam para o abrigo, com o objetivo de não prejudicar o embelezamento da cidade, numa perspectiva higienista – uma prática semelhante à remoção de moradores das favelas.

Como relata Cunha (2008), muitos abrigados procuravam o ônibus voluntariamente, “pois sabiam que as esmolas que recebiam da população seriam substituídas, na fazenda, por programas assistenciais da prefeitura” (p. 15). Atividades como de monitor de alojamento, cozinheiro, pedreiro e faxineiro eram exercidas pelos abrigados em troca de uma remuneração ínfima e não tinham direitos trabalhistas, como férias remuneradas. Além disso, eram fornecidas bolsas a famílias de moradores e havia o projeto *“Faxina Modelo”* que preparava os abrigados para limpar ruas e praças.

O Casarão, situado no alto da Fazenda, era uma propriedade do governo que, no passado, servia como casa de campo. Ao assumir como diretor, o autor relatou que o espaço era luxuoso, confortável e havia passado por reformas recentes. Cunha (2008) também destaca que a igreja construída no abrigo foi financiada com verba municipal pela própria Prefeitura. Assim como o Casarão, era um espaço limpo e bem conservado. Em contrapartida, os abrigados viviam em antigos viveiros de galinhas, que serviam como alojamentos. Esses locais não tinham janelas, eram mal ventilados, mal iluminados e se tornaram focos de propagação de doenças como a tuberculose.

O autor supracitado relata que, durante sua administração, houve momentos em que, pela falta de material de consumo, era preciso cortar os sabonetes em quatro partes para dividir entre os abrigados. Já o papel higiênico, quando recebiam, era destinado um rolo por mês a cada abrigado. Ademais, os banheiros geralmente não possuíam portas, os vasos sanitários não tinham assentos e havia vazamento constante nas pias e chuveiros. Tratava-se de uma questão de saúde pública e de violação de direitos humanos. Em uma visita de fiscais da Vigilância Sanitária, foi constatada a precariedade das instalações. Cunha (2008) explica que “o serviço de saúde, o preparo da alimentação e o saneamento básico em geral, como anotaram os fiscais, feriam gravemente as normas de higiene” (p. 229).

Como já exposto, havia diferentes segmentos na instituição, inclusive crianças e adolescentes que eram as principais vítimas da desproteção social. Elas estavam suscetíveis ao estrupro, abuso e exploração sexual. O autor relata em seu livro esses acontecimento, entretanto, de maneira errônea ao traduzir esses atos como *sexo*.

Ao tratar sobre homofobia, algo também recorrente lá dentro, Cunha (2008) conta sobre um local destinado ao espancamento e à tortura, que foi desativado quando ele, como diretor, chegou ao abrigo. Havia casos, então, de estupro, abuso e exploração sexual, assassinatos, homofobia, tortura, insalubridade, venda de drogas, entre outros. Há como mensurar o quão desprotegidas estas pessoas estavam? Tiradas da rua para viver em um lugar que era “melhor que nada” (p. 29), como traduziu uma abrigada.

Cunha (2008), como diretor, buscou desconstruir o local, o que se via como um grande desafio. As crianças, adolescentes e suas famílias foram as primeiras a deixarem a Fazenda Modelo, a partir de um movimento de aliança com o Ministério Público que resultou no Termo de Ajustamento de Conduta, assinado pelas autoridades municipais. Com isso, esse grupo sairia do abrigo e seria direcionado para outro domicílio, através do auxílio-moradia. Ademais:

> Foi prevista também a criação de “repúblicas”: a prefeitura alugava, por tempo determinado, uma casa espaçosa, onde pudessem morar dez pessoas, inclusive portadoras de deficiências. Convênios com hospitais garantiriam, para os doentes crônicos, internações de longa permanência. E havia ainda o programa “Volta à terra natal”, para subsidiar passagens àqueles que quisessem retornar aos seus estados de origem (*IDEM*, 2008, p. 230).

Demais grupos de pessoas foram sendo gradualmente transferidos para outros locais. No entanto, Marcelo não conseguiu levar adiante o projeto de *refazenda*, sendo exonerado sem qualquer aviso prévio. Quando entrou, havia 1.500 moradores no local, e, ao sair, esse número havia diminuído para cerca de 400. Embora essa redução fosse significativa, ainda era um número alarmante. Se nada fosse feito, os ônibus continuariam a chegar diariamente, trazendo mais pessoas para serem “*depositadas”* em um local sem proteção adequada. Por fim, o abrigo ganha um novo diretor e apenas encerra suas atividades no ano de 2005.

Para concluir este tópico sobre um dos maiores abrigos da América Latina, que um dia esteve localizado em Guaratiba, é fundamental destacar a desproteção social que afetou – e ainda afeta, já que muitos retornaram às ruas – a vida dessas

pessoas. Retirados das ruas e levados para um local afastado do Centro e da Zona Sul, com o objetivo de não prejudicar o embelezamento urbano. Ali, foram abandonados em espaços fechados, sem ventilação e imersos na insalubridade, que sequer receberam reformas para abrigar humanos. A Fazenda Modelo apenas obteve modificações e melhorias quando passou a acolher novamente animais, pois agora trata-se de um Centro de Proteção Animal.

Embora não exista mais um *depósito de pessoas* tão grande como o que foi a Fazenda Modelo em Guaratiba, ainda existem *"mini fazendas"* espalhadas pelo Rio de Janeiro. Algumas em maior escala, outras em menor, mas muitas marcadas por condições de insalubridade e imersas num contexto de desproteção social. Atualmente, existem ações que promovem a *higienização* da cidade maravilhosa onde as pessoas em situação de rua são frequentemente deslocadas para locais que, muitas vezes, são ainda piores que a própria rua.

A história cruel, com leves nuances de melhorias a partir da direção de Marcelo Cunha que buscou construir uma espécie de *refazenda*, terminou em 2005. A Fazenda Modelo pertencia a antiga Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social que falhou, intensamente, com os antigos abrigados, com lacunas que deixaram resquícios em suas vidas, e isso não pode ser esquecido. Por fim, as falhas continuam, sobretudo com um prefeito reeleito nas eleições de 2024, Eduardo Paes, que prega discursos higienistas para com as pessoas em situação de rua.

Com a implementação da PNAS (2004), em um processo gradual, a região passa a contar com uma presença mais ativa da assistência social. Por meio da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE), há a instituição do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), além de outros serviços que oferecem proteção integral, como as famílias acolhedoras. Como já foi apresentado anteriormente, trata-se de uma política que opera de forma fragilizada desde sua gênese, algo que se torna evidente especialmente na chamada *"ponta"*, onde os serviços são prestados. No próximo item, será abordado como esses equipamentos de assistência social estão estruturados e operam em Guaratiba em meio ao cenário de desmonte.

3.2 Apresentação da política de assistência social em Guaratiba/RJ a partir da aproximação com o cotidiano: reflexos do desmonte na realidade social

Consoante com o discorrido linhas acima, a estruturação da política de assistência social ocorreu de forma gradual, repleta de contradições e, frequentemente, limitada aos PTM's. Silva (2018) argumenta que o *impeachment* sofrido pela presidenta Dilma Rousseff, em 2016, culminou numa ruptura significativa dos períodos de construção e desenvolvimento do SUAS, fomentando a abertura de um processo de desmantelamento do sistema de proteção social. Embora essa interpretação seja válida em certa medida, é primordial reconhecer que o enfraquecimento da proteção social já havia sido iniciado na década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal. Nesse sentido, o *impeachment* de Rousseff apenas acelerou esse procedimento.

Prosseguindo com a discussão, a autora indica que um dos sinais de retrocesso a partir desse período, foi a nomeação de uma das responsáveis pelo programa Comunidade Solidária, implementado durante o governo de FHC, para a Secretaria Nacional de Assistência Social. Isso abriu margem para o "conservadorismo e para construção de um projeto de assistência social orientado pelo liberalismo radical, ortodoxo e conservador" (*IDEM*, 2018, p. 10).

Consequentemente, a política passou a enfatizar a lógica meritocrática, em vez de asseguradora de direitos, num contexto de radicalização e culpabilização da pobreza. Silva (2018) descreve esse período como um confronto entre dois modelos de proteção social.

> Um conservador, meritocrático, descontextualizado, focalista e pontual, desconsiderando a determinação estrutural da pobreza e adotando a velha "porta de saída". Outro projeto de natureza progressista, orientado pelo direito e concebendo a pobreza na sua determinação estrutural. Assim, o princípio fundamental da instituição da Assistência Social, enquanto política não contributiva, é esvaziado e seu status de política pública construtora de direito é desconsiderado (*IDEM*, 2018, p. 10).

Neste contexto, a autora defende que o desmonte do SUAS não é apenas consequência da crise fiscal, mas também resultado da implementação de um projeto conservador que orienta as políticas de combate à pobreza. Essa perspectiva reforça a discussão desenvolvida ao longo desta pesquisa sobre a aliança estratégica entre forças ultraneoliberais e ultraneoconservadoras, cuja influência tem sido determinante no desmantelamento do sistema. Antes de analisar

como esse cenário se manifesta no território de Guaratiba, é substancial apresentar dados concretos que ilustram essa sequência.

> Dados disponíveis no site maissuas org. (2017) demonstram que a proposta inicial feita pelo Ministério do Planejamento ignorou a recomendação do CNAS, ao apresentar uma previsão de R$ 900 milhões para o Fundo Nacional de Assistência Social de R$ 78 milhões para toda a Assistência Social no país, incluindo serviços e BPC, situando-se, inclusive, num patamar bem abaixo do previsto pela Emenda Constitucional 95. A proposta orçamentária do Ministério do Planejamento chegou a representar um corte de até 99% em alguns serviços. A redução nos serviços de proteção básica, desenvolvidos pelos CRAS foi de 99,96%, passando de dois bilhões para 800 milhões. Para o ACESSUAS, programa de acesso ao mundo do trabalho, foi proposta uma redução de 99%. Os serviços de proteção de média complexidade, desenvolvidos pelos CREAS para atendimento de populações de risco, tiveram uma previsão de corte de 99,9%. Para os serviços de atendimento institucional para crianças, foi previsto um corte de 99,8% no orçamento e o Bolsa Família sofreu uma redução de 29 bilhões para 26 milhões. No entanto, o Programa Criança Feliz, criado no governo Temer, ganhou mais centralidade do que o próprio SUAS, com orçamento para 2018 de um milhão de reais, superior aos recursos destinados aos CRAS, R$ 800 mil (SILVA, 2018, p. 12).

Ainda que os capítulos anteriores já tenham abordado os retrocessos provocados pelas medidas de austeridade adotadas por governos ultraneoliberais para lidar com a crise no Brasil, é significativo relembrar essas informações, até mesmo para uma melhor compreensão desta política em Guaratiba. Elas são fundamentais para evidenciar o impacto negativo no financiamento da política de assistência social e as mudanças nas prioridades de alocação de recursos sob a gestão de governos ultraneoconservadores. Além disso, é essencial refletir sobre como, apesar das drásticas reduções orçamentárias em um cenário de enfraquecimento estrutural, os equipamentos de assistência social enfrentaram um aumento expressivo na demanda.

Para além disso, é preciso destacar que, mesmo defrontando-se com condições de precarização, a política de assistência social permanece ativa e desempenha um papel essencial para a população usuária. Assim, após a apresentação das particularidades e da história de Guaratiba, bem como a retomada da discussão acerca do desmonte, será exposto como essa política se manifesta nesse território.

Os equipamentos da política de assistência social em Guaratiba são coordenados e geridos pela 10ª Coordenadoria de Assistência Social, cuja sede está localizada em Santa Cruz. Essa coordenadoria conta com equipes técnicas

especializadas responsáveis pela PSB e pela PSE de média e alta complexidade. A área conta com o CRAS Maria Vieira Bazani e o CREAS João Manoel Monteiro.

A RA Guaratiba é acompanhada pelo CRAS Maria Vieira Bazani, localizado na Fazenda Modelo, no bairro de Guaratiba. Anteriormente, o equipamento funcionava no Casarão e, apesar de sua ampla estrutura, apresentava dificuldades de acesso devido à sua localização no alto da Fazenda. Atualmente, o CRAS opera em uma *casa* situada na entrada do local, o que facilitou significativamente o acesso da população.

Entretanto, essa modificação apontou para desafios. A nova sede conta com apenas quatro pequenas salas, banheiros e uma copa, limitando o espaço disponível para as atividades. Além do atendimento direto ao usuário, o CRAS oferece o PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família) e o SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos). Conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2014), o PAIF deveria dispor de um ambiente físico específico para atividades, o que não é possível na atual estrutura do CRAS Maria Vieira Bazani. Como *solução*, as ações são efetuadas em espaços externos, em parceria com o SCFV.

O CREAS João Manoel Monteiro atende a RA de Guaratiba, Paciência e uma parte de Sepetiba, abrangendo as áreas de Areal e Brisa. O território coberto é extenso e apresenta demandas diversas, o que torna o trabalho desafiador e, por vezes, exaustivo. Suas atividades se sucedem em duas salas situadas na XXVI Região Administrativa Guaratiba, onde o equipamento atua *"provisoriamente"* desde 2013, ou seja, há 11 anos.

Esse equipamento encontra sérias limitações de espaço físico, dificultando a efetivação de atividades coletivas. Existe uma *promessa* de transferência para uma sede mais adequada diante os parâmetros, mas essa mudança ainda não foi concretizada[26]. Atualmente, nas duas salas disponíveis, são processados os atendimentos, as atividades da equipe técnica, administrativa, direção, e o armazenamento de lanches, materiais de limpeza, insumos pedagógicos, entre outros.

Como elucidado no primeiro capítulo, o CREAS oferta os seguintes serviços tipificados: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a

[26] Existe um processo de aluguel em andamento com o número 08/003281/19 de 24/06/2019.

Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2014).

A NOB-RH/SUAS, em seu Capítulo III que dispõem acerca da organização e gestão em seu artigo 6°-D, exprime que:

> As instalações dos Cras e dos Creas devem ser compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupo e ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência (BRASIL, 2011, p. 117).

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, ao abordar o PAIF, estabelece diretrizes específicas para sua execução. No item "Ambiente Físico", é indicado que deve haver infraestrutura adequada para garantir a realização das atividades de forma eficiente e acolhedora.

> Espaços destinados para recepção, sala(s) de atendimento individualizado, sala(s) de atividades coletivas e comunitárias, sala para atividades administrativas, instalações sanitárias, com adequada iluminação, ventilação, conservação, privacidade, salubridade, limpeza e acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT (BRASIL, 2014, p. 13).

Já ao tratar do PAEFI, estabelece que os espaços devem incluir: “recepção, atendimento individualizado com privacidade, atividades coletivas e comunitárias, atividades administrativas e espaço de convivência” (BRASIL, 2014, p. 29). Além disso, documentos como as Orientações Técnicas para o CRAS (2009) e o CREAS (2011) também fornecem diretrizes em relação à infraestrutura necessária, reforçando a primordialidade de recintos adequados para o pleno funcionamento desses equipamentos.

Ambos os documentos apresentam listas similares, incluindo: recepção; sala de uso coletivo; sala de atendimento; sala administrativa; copa e banheiros, além de destacar aspectos cruciais como sigilo, acessibilidade e condições adequadas de trabalho. É elementar enfatizar que a oferta de um serviço de qualidade plena depende diretamente de uma infraestrutura adequada, ainda que não apenas disso. Por fim, essa realidade, não é exclusiva de Guaratiba, apenas reflete o cenário de desmonte das políticas públicas em diversas regiões do país, evidenciando a precarização no âmbito da assistência social.

O relatório de gestão do CREAS João Manoel Monteiro de 2023 ressaltou como um dos principais entraves, além das questões estruturais já mencionadas, a ausência de transporte diário previsto no Termo de Convênio. Segundo o documento, o veículo deveria estar disponível todos os dias, mas essa exigência não é atendida, comprometendo a execução das atividades. Vale ressaltar que o CREAS acompanha regiões de vasta extensão, e a garantia do transporte diário é indispensável para a eficácia no cumprimento de suas funções. No Caderno de Orientações CREAS, está disposto que:

> [...] item relevante para o desempenho das atividades do CREAS é o veículo. Com ele a equipe realiza as visitas domiciliares necessárias, acompanha famílias e indivíduos em áreas afastadas no território, participa de reuniões e encontros com a rede e realiza os deslocamentos necessários para o trabalho de abordagem de rua e/ou busca ativa (BRASIL, 2011, p. 85).

O CRAS também não dispõe de carro próprio e precisa dividir entre outros equipamentos da política de assistência social na região, além de apresentar problemas como falta de gasolina em alguns momentos. Ademais, não possui um espaço adequado para recepção, que atualmente funciona em um corredor estreito do equipamento. A área de espera, por sua vez, encontra-se em um espaço improvisado no *“quintal”* da casa onde o CRAS opera, sem qualquer proteção contra sol ou chuva. Eventualmente, utiliza-se uma tenda para minimizar esses problemas. Não há também uma sala adequada para atividades em grupo, que deveria comportar até 30 pessoas, conforme orientações técnicas (BRASIL, 2009). O único espaço capaz de receber esse quantitativo seria o lado externo, onde já houve ocasiões de aglomeração ainda maior, como presenciado com o *boom* do Programa Auxílio Brasil.

O CREAS, com apenas duas salas, realiza a recepção dos usuários no corredor da instituição, evidenciando a limitação de espaço. Assim como o CRAS, também não dispõe de uma área adequada para atendimentos coletivos. A copa é um espaço compartilhado com os funcionários da Região Administrativa e conta com um micro-ondas. Entretanto, as refeições são realizadas nas próprias salas, já bastante restritas. Muitos funcionários acabam almoçando enquanto trabalham, em suas mesas de computador, uma vez que a mesa destinada às refeições não comporta todos os trabalhadores.

A precariedade da estrutura física afeta diretamente os usuários e os trabalhadores SUAS. Desse modo, limitando as atividades oferecidas e, como resultado, restringindo o acesso a direitos fundamentais. O funcionamento efetivo do CRAS e do CREAS é essencial para o desempenho de suas funções e para a oferta qualificada dos serviços socioassistenciais. Nesse contexto, um dos fatores basilares para garantir essa capacidade é a adequação do espaço físico, que deve seguir as recomendações estabelecidas. Ademais, a cautela com esse fator "deve-se ao fato de que o SUAS pretende superar a prática da assistência social como uma política pobre, destinada aos mais pobres, por meio de ações pobres, ofertadas em unidades pobres" (BRASIL, 2009, p. 47).

Como mencionado, o CRAS está disposto em Guaratiba. De acordo com a normativa nacional (BRASIL, 2009), esse tipo de equipamento deve ser implantado em áreas caracterizadas por situações de vulnerabilidade e risco social. Entretanto, devido à grande extensão territorial da região, torna-se um desafio estar próximo de todas as áreas vulneráveis. Assim, ainda que o CRAS esteja próximo de comunidades vulneráveis como Piraquê e Reta, ele fica relativamente apartado de outras áreas também em situação de risco, como o Jardim Maravilha, que sofre anualmente com enchentes causadas pelas intensas chuvas que atingem a cidade.

O deslocamento do Jardim Maravilha até o CRAS é significativamente mais rápido para quem utiliza carro. Contudo, para aqueles que dependem de transporte público são necessários até dois meios de transporte, tornando a viagem cansativa e podendo levar cerca de uma hora[27].

O CREAS está situado em Pedra de Guaratiba e, do mesmo modo, encontra-se próximo de comunidades como Piraquê, mas distante de outras áreas vulneráveis como o Jardim Maravilha. A distância é ainda mais significativa quando se considera o bairro de Paciência. O trajeto entre o CREAS e o Jardim Palmares, em Paciência, é de aproximadamente 24,4 km, levando cerca de 48 minutos de carro. No entanto, utilizando transporte público, a viagem pode durar cerca de 1h40 e requer o uso de mais de um meio de transporte, dificultando o acesso para os moradores dessas regiões[28].

Por outro lado, o trajeto do Jardim Palmares até o CREAS Padre Guilherme Decaminada, em Santa Cruz, é mais curto, com 7,4 km, levando cerca de 11

[27] https://maps.app.goo.gl/zsYC2BVRn4yGx37fA.
[28] https://maps.app.goo.gl/Yqk2fma5PTakaFrf8.

minutos de carro. De transporte público, a viagem dura aproximadamente 40 minutos, facilitando um pouco mais o acesso em comparação com o CREAS de Pedra de Guaratiba[29].

Embora essas estimativas possam variar devido ao trânsito e outros fatores, o objetivo é destacar as dificuldades de deslocamento enfrentadas pela população usuária do CREAS João Manoel Monteiro. Apesar da proximidade com o CREAS Padre Guilherme Decaminada, este último não atende a essa área específica. Logo, o acesso aos serviços do CREAS é ainda mais desafiador para os moradores da região. Essa distância também afeta os profissionais, que realizam abordagens sociais na área, visitas domiciliares e atividades de busca ativa, dificultando a execução eficiente dessas ações, principalmente sem a disponibilidade de transporte no equipamento diariamente.

Diante disso, torna-se evidente a necessidade de ampliar a implementação de CRAS e CREAS na cidade, garantindo um atendimento mais adequado às demandas da população. Essa iniciativa, além de promover um acesso mais facilitado aos serviços pelos usuários, também otimizaria o trabalho dos profissionais do SUAS nos territórios.

Além disso, a presença de concursados nesses equipamentos é mínima. A importância dos servidores públicos nesses espaços foi apontada no capítulo anterior e, como visualizado, essa realidade está longe de se concretizar nas instituições. A NOB-RH/SUAS (2011) reforça essa questão, ressaltando em diversas ocasiões a necessidade de preenchimento de vagas por meio de concursos públicos e a realização frequente desses processos seletivos.

As equipes de referência, dos CRAS's e CREAS's, devem ser compostas por servidores públicos efetivos, pois a baixa rotatividade é essencial "para que se garanta a continuidade, eficácia e efetividade dos serviços e ações ofertados [...], bem como para potencializar o processo de formação permanente dos profissionais" (BRASIL, 2009, p. 61). Consequentemente, consegue-se garantir a oferta contínua dos serviços, fortalece o vínculo entre usuário e profissional e estabiliza a equipe como referência no território (BRASIL, 2011).

O Caderno de Orientações do CRAS (2009) classifica os contratos terceirizados, contratos particulares e outros vínculos similares como formas laborais precárias. A efetivação de concursos públicos e a garantia dos direitos trabalhistas

[29] https://maps.app.goo.gl/VgDMWk4qBmQecAHM7.

devem ser prioridades para os órgãos gestores da assistência social, uma vez que os trabalhadores são a principal tecnologia da política de assistência social. Profissionais qualificados, atuando em condições seguras e com remuneração adequada, são essenciais para assegurar os direitos socioassistenciais dos usuários (BRASIL, 2009).

Ao iniciar o estágio no CRAS Maria Vieira Bazani, no segundo semestre de 2022, foi constatado que, dos dezesseis profissionais da equipe, apenas quatro eram servidores concursados – três assistentes sociais e um psicólogo. Contudo, dois desses profissionais foram realocados para a 10ª CAS, reduzindo o número de concursados no CRAS para apenas dois. Essa realocação interrompeu os vínculos previamente estabelecidos com os usuários e gerou uma lacuna significativa na equipe, especialmente em um período crítico de alta demanda devido ao Programa Auxílio Brasil.

Além disso, a vaga foi ocupada posteriormente por uma assistente social não concursada, contratada para uma carga horária de 40 horas semanais, o que vai em desencontro a Lei 12.317[30], que estabelece a jornada de 30 horas semanais para assistentes sociais. Em estágio realizado no CREAS João Manoel Monteiro, no segundo semestre de 2023, a situação analisada foi semelhante: entre os treze profissionais, apenas quatro eram concursados.

Nesse contexto, a maioria dos trabalhadores nesses locais não são servidores públicos, o que os tornam mais vulneráveis a condições de trabalho inseguras, precarizadas e mal remuneradas. Os profissionais do SUAS frequentemente atendem usuários com diferentes formas de vulnerabilidade e violência em seu cotidiano laboral. Embora não seja uma exigência formal, é recomendável que esses profissionais recebam acompanhamento psicológico, considerando o impacto emocional de suas funções. No entanto, em uma sociedade onde o salário mínimo é insuficiente e a desproteção social habita, esse tipo de suporte tornou-se um privilégio ao alcance de poucos.

A exaustão dessas atividades não se limita apenas a essa parcela, mas também afeta os servidores públicos que, apesar de desfrutarem de uma maior estabilidade, defrontam-se com demandas cada vez mais intensas e de alta responsabilidade. Dessa forma, tanto a saúde física quanto a mental destes trabalhadores são impactadas. Não é raro, portanto, ouvir relatos de cansaço

[30] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12317.htm.

extremo devido às exigências e constatar o adoecimento destes trabalhadores, que por vezes precisam tirar licença.

Como expressam Beretta e Fernandez (2022), “os trabalhadores ganham pouco, trabalham muito e adoecem com frequência, afetando as condições de trabalho e de qualidade de vida” (p. 7). Essas autoras, através de pesquisa quali-quantitativa, expuseram dados e depoimentos de trabalhadores SUAS marcantes quanto a saúde dos mesmos. Um destes apontou que a sobrecarga das tarefas influenciam na sua vida cotidiana e quase 70% dos trabalhadores expressam essa atividade como estressante ou muito estressante. Uma das pessoas entrevistadas relata esse movimento como fruto do desmonte do SUAS, falta de recursos humanos e materiais, aumento da vulnerabilidade e entre outros.

Raichelis (2011), também versa sobre essa fragilização ao dizer que:

> Essa dinâmica de flexibilização/precarização/desregulamentação atinge também as relações e o trabalho dos profissionais de nível superior que atuam em instituições públicas e privadas no campo das políticas sociais, gerando rebaixamento salarial, intensificação do trabalho, precarização dos vínculos e condições de trabalho, perda e/ou ausência de direitos sociais e trabalhistas, pressões pelo aumento de produtividade, insegurança do emprego, ausência de perspectivas de progressão na carreira, ampliação da competição entre trabalhadores, adoecimento, entre tantas outras manifestações decorrentes do aumento da exploração da força de trabalho assalariada (p. 43).

É indispensável sublinhar o projeto eleitoreiro de Jair Bolsonaro neste momento, que intensificou a exaustão desses trabalhadores e alterou rotinas institucionais. Essa situação também está diretamente ligada ao aumento da desproteção social, que resultou em uma maior demanda pelos PTM's. Com a criação do Programa Auxílio Brasil, às vésperas do ano eleitoral, esses profissionais passaram a encarar funções ainda mais desgastantes, com a maior parte de suas atividades voltadas exclusivamente para a gestão do benefício, realizando inúmeros atendimentos diários. Embora Bolsonaro tenha prometido facilitar o acesso ao programa, a realidade foi diferente. Inicialmente, o benefício foi liberado com relativa facilidade, entretanto, com o passar do tempo, surgiram bloqueios e adversidades, resultando em longas esperas para o recebimento do auxílio.

O CRAS e seus profissionais enfrentaram uma enorme demanda de solicitações para a inserção e atualização do Cadastro Único. Para mais, possuíram dificuldade em fornecer informações claras aos beneficiários em relação à liberação dos benefícios, pois também não possuíam acesso a esses dados. Como consequência, os profissionais, incluindo assistentes sociais, passaram a recorrer

cada vez mais a redes de solidariedade privada para atender às necessidades imediatas que surgiam nos atendimentos. Isso levou a um retorno à lógica da caridade e da solidariedade na política de assistência social (LIMA, 2022).

Durante a existência do Programa Auxílio Brasil, a responsabilidade pelos cadastros no Rio de Janeiro recaía sobre os 47 CRAS da cidade. Atualmente, existe o CADRio[31], contudo, naquele contexto, eram os CRAS que recebiam mais de cem pessoas por dia, dedicando-se inteiramente a essa tarefa para atender a altíssima demanda.

Houve uma ampliação no horário de funcionamento desses equipamentos, que passaram a funcionar das 7h às 19h. Ademais, foram abertos 15 polos emergenciais para inscrição e atualização no Cadastro Único, incluindo o CREAS João Manoel Monteiro[32], que teve que compartilhar seu ínfimo espaço com um maior número de usuários e uma cadastradora. Contudo, nada parecia ser suficiente para conter o fluxo diário de pessoas. Diversos usuários dormiam nas filas[33], ocupando a calçada desde o dia anterior, desprotegidos frente ao sol, chuva, frio, calor e à insegurança das ruas. Ademais, isso não garantia uma senha para o cadastramento, muito menos a certeza de se tornar beneficiário, devido ao caráter focalizado desses programas.

Com o tempo, aumentou também o atendimento de pessoas que tiveram seus benefícios bloqueados ou cancelados. Embora o *"pente-fino"* já existisse desde o Programa Bolsa Família, houve uma intensidade no Programa Auxílio Brasil. Como resultado, inúmeros usuários chegaram ao CRAS em desespero, buscando explicações que, muitas vezes, os profissionais não conseguiam fornecer. Isso ocorria em um contexto pandêmico, com o país retornando ao mapa da fome, cenário de desemprego latente e uma crescente situação de vulnerabilidade social. Nesse cenário, tanto os trabalhadores do SUAS quanto a população usuária se encontravam exaustos.

---

[31] Centrais de atendimento para o Cadastro Único.

[32] https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/10/18/rio-abre-15-polos-emergenciais-de-atendimento-para-o-cadunico-a-partir-desta-terca-confira-os-enderecos.ghtml.

[33] O cenário das filas era comumente noticiado nos jornais, além do comparecimento da polícia civil para intervir em momentos de tensão. A reportagem a seguir, pelo g1 (2022), inclusive com vídeo, demonstra, além de um momento de conflito na fila entre os usuários, uma imensidão de pessoas esperando seu atendimento. https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/13/final-de-prazo-para-atualizar-cadastro-unico-e-evitar-suspensao-do-auxilio-brasil-gera-filas-e-confusao-pelo-pais.ghtml.

Raichelis (2011) já indicava, há mais de dez anos, o aumento da demanda e a incapacidade de lidar com isso. Mesmo que o texto tenha mais de uma década e o país tenha vivenciado uma onda ultraneoliberal mais radicalizada do que a verificada em 2011, suas observações continuam pertinentes até hoje.

> No momento presente, quando o que está em pauta é a necessidade premente de reorganização e fortalecimento das funções públicas do Estado brasileiro, nos níveis federal e subnacional, constata-se não apenas os efeitos deletérios do desaparelhamento e da fragilidade da máquina pública para o atendimento das necessidades sociais e demandas da população, mas as dificuldades de recomposição das bases materiais, políticas, financeiras e de recursos humanos necessários para responder, em termos de qualidade e quantidade, ao aumento da demanda social por bens e serviços públicos, diante da retração e erosão do trabalho contratado e protegido, e das múltiplas e explosivas expressões da questão social em nossa sociedade (RAICHELIS, 2011, p. 44).

É relevante também trazer sobre a falta de equipamentos de saúde mental em Guaratiba, pois não há nenhum CAPS na região. No município do Rio de Janeiro, existem 31 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Desse montante, 3 atendem o território do CREAS João Manoel Monteiro e apenas 1 atendem a região do CRAS Maria Vieira Bazani. O CAPS II Pedro Pellegrino atende Campo Grande, Santíssimo e **Guaratiba** e localiza-se em Campo Grande; o CAPS II Simão Bacamarte atende Santa Cruz, **Paciência** e Sepetiba e encontra-se em Santa Cruz; e o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas (CAPS ad) Julio Cesar de Carvalho atende Santa Cruz, **Paciência** e Sepetiba, e está localizado em Santa Cruz.

Assim como o SUAS, o SUS também necessita de um maior número de equipamentos distribuídos pela cidade. Bairros como Guaratiba, entre outros no Rio de Janeiro, apresentam demandas que precisam ser acompanhadas. Guaratiba, por exemplo, já foi um *"depósito"* de pessoas, inclusive aquelas com transtorno mental e em sofrimento psíquico, devido à presença do antigo abrigo na Fazenda Modelo. A análise do perfil dos usuários dos CRAS e CREAS revela um número significativo de pessoas que deveriam estar sendo acompanhadas pela saúde mental, algo levantado até pelos próprios trabalhadores destes equipamentos[34].

[34] Para elucidação desta problemática, utilizou-se o Perfil do Usuário realizado no CREAS João Manoel Monteiro que se deu a partir da Planilha Unificada de Monitoramento, do primeiro semestre do ano de 2023. No âmbito do transtorno mental, das **329** respostas analisadas, **60** pessoas possuem transtorno mental. Em relação à deficiência, foram obtidas **329** respostas e, dentre elas, **56** pessoas possuem deficiência mental/intelectual. Em relação ao uso abusivo de álcool e outras drogas, diante das **329** respostas, **32** pessoas fazem uso abusivo de álcool e/ou outras drogas.

Embora o foco aqui seja a política de assistência social, é fundamental reconhecer que, por si só, essa política não consegue atender todas as demandas da população usuária. Apesar de o cenário recente, já discutido ao longo desta exposição, ter direcionado a população quase exclusivamente para a assistência social, ela não é suficiente para garantir a proteção social. O tripé da Seguridade Social, ainda que devesse ser mais abrangente, inclui a saúde como um de seus pilares. Nesse contexto, é essencial uma construção conjunta, mesmo que o quadro atual seja de desproteção, como evidenciam os aspectos apresentados.

Além disso, a sobrecarga e a frustração dos trabalhadores do SUAS também resultam dessas situações: a enxurrada de usuários que chegam, muitas vezes, com demandas de saúde mental que não têm para onde ser devidamente encaminhadas. Principalmente em um equipamento como o CREAS, que recebe pessoas vítimas de violência, usuários de álcool e outras drogas e entre outros. Nesse sentido, precisam de um acompanhamento mais adequado na área de saúde mental, especialmente nos CAPS.

Outra questão que obstaculiza o trabalho desses profissionais na região – que inclui também o bairro de Paciência, acompanhado pelo CREAS João Manoel Monteiro – é a violência. Essa realidade é vivida diariamente pelos moradores, sendo intrínseca na extensão, e se manifesta de diversas formas, especialmente com a presença das milícias e do tráfico de drogas.

Em 2023, o chefe da milícia em Pedra de Guaratiba foi baleado na operação da Coordenadoria de Recursos Especiais (Core) e do Departamento de Repressão à Corrupção e ao Crime Organizado (Draco). Em represália, 35 ônibus e 1 trem foram queimados na cidade[35]. Já em abril deste ano de 2024, por conta da disputa entre tráfico – comando vermelho – e milícias na região, criminosos impõem toque de recolher aos moradores[36].

A presença tanto das milícias quanto do tráfico de drogas na extensão implica marcas profundas na vida da população. Como já discutido anteriormente, há até casas e prédios construídos de forma irregular pela milícia na região. A dominação no que concerne à população e o território é tão intensa que os moradores só

---

35 https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2023/10/6731056-chefe-da-milicia-em-pedra-de-guaratiba-e-baleado-apos-confronto-com-policia-civil.html.

36 https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/04/10/criminosos-impoem-toque-de-recolher-em-pedra-de-guaratiba-denunciam-moradores.ghtml.

podem comprar botijão de gás, galões de água e contratar serviços de internet com os grupos. Dessa forma, a população fica refém dessa realidade. Em suma, a tranquilidade que um dia existiu na região já não faz parte da realidade.

Essas ocorrências limitam a atuação profissional resultando em um sentimento de impotência. Além disso, comprometem a implementação da política de assistência social em vários aspectos ou transportam ainda mais demandas para os equipamentos. Nesse sentido, há casos de exploração sexual infantil promovida pela milícia e os jovens da região também estão vulneráveis ao envolvimento com esses grupos. Ademais, nas áreas dominadas pelo tráfico de drogas, pela milícia ou em locais de disputa entre esses dois grupos, a população perde o direito de ir e vir, experimenta a ausência de liberdade, sofre com despejos e encontra a violência física e sexual, dependência química e outros fatores que agravam a vulnerabilidade social. Esses relatos chegam ao CREAS e CRAS, onde os moradores compartilham suas angústias e as complexidades de suas realidades.

Tal questão representa que:

> A ineficácia do Estado em garantir a segurança de seus trabalhadores e da população em geral, bem como o investimento em uma política pública de segurança repressiva e bélica que, além de não prover segurança produz mais adoecimentos e mortes [...] (RIBEIRO et al., 2023, p. 169).

Ainda acerca desse tema e, incluindo os abrigos, especialmente os *clandestinos*, a diretora do CREAS João Manoel Monteiro relatou o receio de fazer denúncias a respeito de um abrigo localizado na favela do Aço, em Paciência, devido à presença das milícias na região. A diretora expressou o temor de que, ao denunciar, não poderia mais retornar ao território ou até mesmo colocaria sua vida em risco. O abrigo em questão possuía uma estrutura precária e insalubre, dividida em alojamentos para homens e mulheres. O alojamento feminino foi fechado, mas, enquanto existia, as abrigadas eram obrigadas a trabalhar. Além disso, a diretora mencionou outro abrigo, também localizado em Paciência, em que ela suspeitava que os milicianos o utilizavam para se reunir.

Dando continuidade ao tema dos abrigos não legalizados, uma assistente social da PSE da 10ª CAS também abordou essa questão. Ela relatou a existência de abrigos dessa natureza na região, citando o exemplo de um que acolhia pessoas com demandas psiquiátricas, mas que não contava sequer com um profissional de saúde. Ao buscar informações sobre os abrigos ilegais, foi possível encontrar uma

reportagem da R7 (2022) que relata o fechamento, pela Polícia Civil, de um abrigo clandestino de idosos em Guaratiba. Alguns desses idosos apresentavam lesões, o que evidencia as condições precárias e a falta de cuidados adequados nesses espaços[37].

Como esta pesquisa surgiu a partir da experiência de estágio, é elementar salientar o papel das supervisoras – assistentes sociais – atuantes na gestão. Lima (2023)[38] expressa que o cargo de coordenação nas SMAS/RJ é de livre nomeação e exoneração, logo, necessita de uma indicação. A autora denota esse ato como uma fragilidade, uma vez que "atender aos ditames de quem indicou acaba por ser um requisito não normatizado, mas, demandado" (p. 105).

Nesse sentido, além de exigir as habilidades típicas de uma gestão, este trabalho também requisita uma relação estreita com as lideranças locais, especialmente aquelas alinhadas ao grupo político responsável pela SMAS. Como a autora menciona, é preciso um *"jogo de cintura"* para deslindar problemáticas de forma *eficaz*, sem que chegue à ouvidoria ou à imprensa. Ademais, o "gerenciamento de crises também é demandado, esse acontece entre as necessidades dos/as usuários/as e o que os CRAS conseguem atender, e o diretor deve evitar o desgaste político na mídia da Prefeitura e da Secretaria" (LIMA, 2023, p. 106).

Em síntese, o assistente social, na função de gestor, ocupa majoritariamente cargos de direção e coordenação nos CRAS e CREAS, direcionando suas atividades para a construção de consensos e a *"gestão do caos"*, como bem expressaram as ex-supervisoras de campo. Nesse papel, o profissional atende às demandas das lideranças locais, assumindo uma postura assistencialista e clientelista, e é visto como aquele que suaviza embates e conflitos. Isso ocorre por meio de uma "relação com a comunidade voltada para uma metodologia de trabalho profissional na lógica da modernização conservadora, através do Desenvolvimento de Comunidades" (LIMA, 2023, p. 106). Por fim,

> Assim, para a SMAS/RJ, gestor é o lugar de chefia em algum espaço institucional organizado pela burocracia municipal carioca, que é convidado a assumir este cargo de confiança e, assim, é esperado que ele cumpra funções gerenciais dentro uma lógica instrumental e clientelista. Ou seja,

---

37 https://record.r7.com/cidade-alerta-rj/videos/policia-fecha-abrigo-clandestinos-para-idosos-na-zona-oeste-do-rio-10082022/.

38 Ex-diretora do CRAS Maria Vieira Bazani.

> com uma finalidade que não coaduna com um gestor democrático (*IDEM*, 2023, p. 106).

Nessa perspectiva, além de ser um trabalho já exaustivo devido ao desmonte e à própria *"gestão do caos"*, trata-se de um espaço limitado, onde as decisões são impostas por superiores. Isso contraria profundamente a perspectiva original da política de assistência social, que buscava se afastar de práticas assistencialistas e clientelistas. A PNAS (2004) inclusive expõe, em sua apresentação, que ainda há uma confusão entre a assistência social e o clientelismo, assistencialismo e caridade, que, segundo a política, “nada têm a ver com políticas públicas e com o compromisso do Estado com a sociedade” (p. 11). Contudo, atualmente, além de sua *confusão*, ainda há a presença.

Nesse aspecto, as funções exercidas no CRAS e no CREAS são árduas e complexas, em meio ao:

> [...] sofrimento, a dor e desalento diante da exposição continuada à impotência frente à ausência de meios e recursos que possam efetivamente remover as causas estruturais que provocam a pobreza e a desigualdade social (RAICHELIS, 2011, p. 62).

Isso ocorre paralelamente ao aumento das demandas, à precarização do próprio trabalho, ao impedimento de ações devido à presença da milícia e/ou tráfico de drogas, à falta de recursos no contexto de desmonte, ao esgotamento físico e mental, entre outros fatores. Essas condições prejudicam a atuação plena dos profissionais em Guaratiba, gerando desgaste e um sentimento de impotência.

Nesse sentido, para sobreviver em um contexto de fragilização, é fundamental uma articulação conjunta entre diversos atores sociais. Além disso, o fortalecimento dos próprios usuários é indispensável. Não basta apenas que conheçam seus direitos, é essencial que compreendam as ameaças e as restrições. Com esse entendimento, os usuários podem assumir um papel de protagonismo, mobilizando-se e lutando ativamente pela garantia e efetivação de seus direitos. Ademais, como dialoga Rizzotti (2011), não há como pensar em avanços no SUAS sem a compreensão de que este depende da construção de um coletivo formado pelos usuários, trabalhadores sociais e gestores.

Contudo, é imprescindível refletir sobre as atividades realizadas com os usuários e os desafios enfrentados devido à falta de espaços adequados para a execução de atividades em grupos. Além disso, somando-se ao discutido com base

em Raichelis (2010) no capítulo anterior, destaca-se a construção de uma narrativa negativa sobre os servidores públicos, a ausência de concursos públicos, o crescente número de vínculos empregatícios precarizados e a sobrecarga laboral. Todos esses fatores dificultam o fortalecimento tanto das categorias profissionais envolvidas quanto da própria política de assistência social, além de enfraquecer a capacitação e o protagonismo dos usuários. No entanto, é imprescindível considerar que essa fragilidade é, de certa forma, expressão de um dado projeto político-econômico.

A partir dessa análise no tocante a política de assistência social em Guaratiba, é fundamental também reforçar suas potencialidades. Trata-se de uma política que persiste, principalmente, graças aos seus trabalhadores, que demonstram resistência, criatividade e constroem parcerias com as instituições locais. O trabalho em rede é uma característica marcante, o que fortalece a atuação coletiva e, consequentemente, proporciona um acolhimento mais eficaz e abrangente aos usuários.

Nesse âmbito, é elementar enfatizar sobre o CRAS do Axé, construído através de Andréia Lima, assistente social e diretora do CRAS Maria Vieira Bazani em 2022. A partir de sua análise sobre Guaratiba, a gestora identificou uma presença significativa de Casas de Axé, além da falta de dados sobre os terreiros no CRAS e da ausência de políticas públicas voltadas para a população ligada às religiões de matriz africana, que, ao contrário das igrejas, estavam à margem da rede de serviços.

O Cadastro Único contém um espaço específico para a inclusão de grupos prioritários, com as famílias pertencentes a comunidades de terreiro sendo uma dessas categorias. No entanto, a pesquisa de Lima (2023) revelou que apenas seis famílias nesse perfil estavam incluídas no grupo prioritário do CRAS Maria Vieira Bazani. Logo,

> [...] podemos afirmar que a política de assistência social carioca não mapeia atende esse público prioritário e muito menos conhece e reconhece a importância da proteção básica junto a essa população. Diferentemente das ações das religiões cristãs, locais que acontecem ações de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) (os do CRAS Maria Vieira Bazani acontecem na Igreja da Matriz e na Instituição São Miguel Arcanjo) e são pontos de apoio em casos de alagamento no bairro de Guaratiba (Igreja Batista de Jardim Maravilha, entre outras). É sabido que desde os primórdios a relação entre assistência social e a religião cristã, principalmente a católica, foi orgânica tendo assim, as primeiras ações públicas sempre ligadas as Santas Casas de Misericórdia, como por exemplo, nos antigos orfanatos e hoje Unidades de Reinserção Social

> conveniadas a prefeitura e em sua maioria ligada à Igreja (exemplo Abrigo Evangélico da Pedra e Abrigo Vivendas da Fé localizados em Guaratiba), como também as Comunidades Terapêuticas para atendimentos a dependência química que são todas ligadas a Igrejas Evangélicas (LIMA, 2023, p. 9-10).

A partir disso, a referida profissional iniciou uma aproximação com os terreiros. Em dezembro de 2022 foi possível, através desta união, efetuar a Ação Social Caminhos de Xangô, no Ilê Axé Òbá Labí, em Guaratiba. Neste dia, houve a participação do CRAS, CREAS e Clínica da Família do Bairro, a Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), a Secretaria da Promoção da Mulher, de lideranças dos Axés da região e entre outros.

Essa ação possui uma importância substancial, especialmente em um país laico como o Brasil, onde o Estado deve garantir a inclusão e o respeito a todas as expressões religiosas. Embora as instituições municipais frequentemente estabeleçam parcerias com organizações cristãs, é primordial ampliar esse diálogo para incluir outras tradições religiosas, especialmente as de matriz africana, que continuam sendo alvo de racismo religioso e ataques frequentes.

Nesse contexto, a parceria promovida pelo CRAS do Axé não só fortalece os terreiros e o equipamento da assistência social, mas também consolida a área e a sua população. Vale frisar que quem melhor compreende as dinâmicas locais são os próprios moradores e suas organizações – sejam elas de matriz africana, católicas ou evangélicas. Portanto, essa união é essencial para construir soluções que respeitem as especificidades culturais e sociais de cada comunidade.

Ademais, é essencial para uma compreensão mais profunda de Guaratiba e de sua população usuária. Além de promover esse entendimento, essa proximidade com os terreiros e os adeptos das religiões de matriz africana – frequentemente invisibilizados e afastados de seus direitos – é indispensável para garantir o reconhecimento e a inclusão social desses grupos historicamente marginalizados. Por fim, como expressou Andréia Lima para a reportagem do RioOnWatch (2022), “o papel da assistência [social] é conhecer o território, suas instituições e os seus serviços. [...] O papel do CRAS é conhecer o que os terreiros fazem, nós conhecemos esse território por conta dos terreiros” (s.p.).

Este capítulo apresentou uma análise do bairro de Guaratiba e do funcionamento da política de assistência social em sua extensão, ambos marcados por dinâmicas e desafios semelhantes. A partir das décadas de 1990 e 2000,

Guaratiba vivenciou um expressivo crescimento populacional, impulsionado por famílias em busca de tranquilidade e de oportunidades para aquisição de moradias. Esse movimento foi amplamente influenciado pela exclusão social e territorial de moradores de outras áreas da cidade, que acabaram sendo deslocados para regiões periféricas ou forçados a se estabelecer em encostas de morros, evidenciando o contínuo processo de segregação urbana no Rio de Janeiro. Paralelamente, a política de assistência social enfrentou um aumento significativo na demanda, especialmente durante governos ultraneoliberais e ultraneoconservadores, cujas políticas de austeridade transferiram à assistência social a responsabilidade quase exclusiva pela proteção social.

Assim como Guaratiba não estava – e ainda não está – devidamente preparada para absorver o crescimento populacional, a assistência social, enfraquecida pelo desmonte, também se encontrava em uma situação precária justamente quando a demanda atingiu níveis críticos, aumentando ainda mais a vulnerabilidade tanto dos serviços quanto da população atendida.

Entretanto, a política de assistência social e o bairro de Guaratiba possuem uma trajetória marcada não apenas por desafios, mas também por potenciais que refletem sua capacidade de resistência e construção coletiva. De um lado, destaca-se a dedicação dos trabalhadores do SUAS, que, mesmo diante de adversidades como a sobrecarga de trabalho e a escassez de recursos, mantêm o compromisso de atender às necessidades da população usuária. Do outro, está a própria comunidade, que, apesar dos inúmeros desafios já mencionados, demonstra uma notável capacidade de organização e fortalecimento dos laços comunitários. Iniciativas promovidas por terreiros, igrejas, ONGs e outros coletivos locais exemplificam essa mobilização em prol do bem-estar coletivo[39].

Por fim, é importante salientar que a análise apresentada sobre a política de assistência social em Guaratiba representa apenas um recorte de uma história ampla e complexa, ainda sujeita a diversos aprofundamentos e novos desdobramentos. Trata-se de um tema vasto, repleto de nuances e experiências significativas, cuja riqueza demanda uma exploração contínua e um debate constante, visando uma compreensão mais abrangente e integrada.

---

[39] Embora serviços essenciais, como assistência social, educação e saúde, estejam presentes no território, a atuação do Estado permanece insuficiente e, em muitos casos, obstruída, transferindo para a comunidade a responsabilidade de suprir essas lacunas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a política de assistência social no bairro de Guaratiba, localizado na Zona Oeste do Rio de Janeiro, considerando os processos de desmonte sofridos no contexto de radicalização neoliberal. Nesse sentido, traçou-se um panorama que inclui a constituição histórica dessa política, os impactos da crise no Brasil, exacerbados pela ascensão do ultraneoliberalismo e ultraneoconservadorismo, e, por fim, a implementação dessa política no cenário específico da região de Guaratiba.

Evidenciou-se a fragilização da política de assistência social, agravada pelo desfinanciamento decorrente das medidas de austeridade fiscal, o que intensifica ainda mais os desafios, mormente em territórios com especificidades complexas. Nesse contexto, foram ressaltadas as dificuldades enfrentadas pelos profissionais da assistência social, que lidam com condições laborais precárias e com riscos à saúde, tanto físicas quanto mentais, além dos desafios impostos pela atuação em regiões marcadas pela presença de milícias e pelo tráfico de drogas. Além disso, destacam-se os obstáculos enfrentados pelos usuários, que enfrentam inúmeras dificuldades para acessar seus direitos básicos.

Nesse contexto, este trabalho proporcionou a compreensão da política de assistência social e do bairro de Guaratiba, em cenário de desmonte. Trata-se de uma região ainda pouco explorada no meio acadêmico, o que destaca a relevância e a necessidade do estudo. Ademais, por ser fruto de uma experiência de estágio, o trabalho possibilitou revelar o quadro vivenciado na região, abordando os desafios concretos enfrentados tanto pelos profissionais, quanto pela população usuária. Essa análise destaca a necessidade de fortalecer a política de assistência social em Guaratiba, levando em conta não apenas o cenário nacional de retrocessos, mas também as particularidades locais que exigem respostas específicas e integradas para atender de maneira eficaz as demandas.

Como exposto ao longo desta discussão, foi possível constatar que a política de assistência social, construída com esforço apesar de inúmeros obstáculos, foi gradualmente sendo desmontada, enfraquecida e desvalorizada, mesmo diante da crescente demanda por seus serviços. A proteção social, assegurada pela Constituição Federal de 1988, por meio do conhecido tripé – previdência social, assistência social e saúde –, se concentrou quase exclusivamente na assistência

social, o que já caracteriza um cenário de desproteção social. Sob governos ultraneoliberais, mesmo durante a pandemia, as políticas austeras adotadas priorizaram a *contenção* da crise econômica em detrimento da proteção da população.

Guaratiba, que já foi reconhecida por sua tranquilidade, enfrenta hoje um quadro diferente. A expansão populacional desordenada, sem a devida atenção por parte do poder público, tem gerado novas vulnerabilidades. A ausência do Estado abriu espaço para a atuação de lideranças paralelas, como milícias e traficantes de drogas, expondo os moradores a diversas formas de violência. Além disso, a parcela da população que consegue acessar os serviços socioassistenciais se depara com uma política desmantelada, em que os profissionais, exauridos, são em sua maioria submetidos a condições de trabalho precárias. Nessa circunstância, tanto os moradores quanto os trabalhadores do SUAS na região defrontam-se com as consequências do desmonte.

A partir da investigação apresentada em linhas anteriores, pode-se afirmar a necessidade de expansão dos equipamentos da política de assistência social, assim como de ampliação da equipe de profissionais, para atender à crescente demanda. Outrossim, é fundamental a oferta de estruturas adequadas, como estipulado nos documentos da política de assistência. Tais medidas trariam benefícios significativos para o fortalecimento da política, especialmente para os seus usuários. No entanto, essa possibilidade ainda parece distante. Apesar do aumento dos investimentos na assistência social no terceiro governo Lula, o país segue dentro de um modelo neoliberal, reforçado hoje pelo Novo Arcabouço Fiscal.

Como assinalado, a ampliação do trabalho precário, com a redução de profissionais concursados e a carência de espaços adequados para atendimentos grupais ou familiares representam obstáculos significativos para o avanço e a qualidade prestada. Essas condições comprometem tanto o desenvolvimento profissional quanto o desenvolvimento do protagonismo dos usuários. Profissionais capacitados estão menos vulneráveis à manipulação e mais preparados para lidar com pressões políticas, o que contribui diretamente para a excelência do atendimento. Assim como a ausência de estrutura adequada limita a autonomia dos usuários e dificulta sua participação ativa nos processos que envolvem seus direitos.

Nesse cenário, a implementação eficaz da política de assistência social, conforme previsto em suas leis, documentos e diretrizes, exige maior financiamento,

profissionais qualificados e concursados, além de estruturas adequadas para garantir seu pleno funcionamento. Há anos, busca-se desassociar a assistência social das práticas de caridade e filantropia, enfatizando seu caráter de direito. Entretanto, para que esse direito seja plenamente reconhecido e efetivado, é essencial o fortalecimento contínuo da política de assistência social.

Por fim, como já mencionado, esta pesquisa representa apenas uma fração das diversas possibilidades de discussão sobre o tema. Nesse contexto, destaca-se a importância de aprofundamento sobre um território e uma política tão rica em história, eventos significativos e fragilidades, o que abre portas para novas reflexões e investigações. Incentiva-se, além disso, a realização de pesquisas pelos próprios profissionais desses espaços, que têm um conhecimento mais profundo de Guaratiba, dos equipamentos, das instituições, dos meios de trabalho e dos usuários, entre outros aspectos. Esses profissionais vivenciam, na prática, a realidade descrita aqui, além de experiências que, porventura, não tenham sido totalmente capturadas neste estudo, dada a sua imensidão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. MOTA, Ana Elizabete (Org.). 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Renda Básica Cidadã. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm.Acesso em: 09 de maio de 2024.

ALMEIDA, Guilherme Silva de. Notas sobre a complexidade do neoconservadorismo e seus impactos nas políticas sociais. **Katálysis**, Florianópolis, v. 23, n. 3, p. 720-731, set./dez. 2020. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/1982-02592020v23n3p720/44344. Acesso em: 04 de nov. de 2024.

ARAÚJO, Elizeu Serra de. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. In: **Rev. Pol. Públ.** São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2996. Acesso em: 04 de novembro de 2024.

ARCOVERDE, Ana Cristina Brito; ALCANTARA, Elisa Celina de; BEZERRA, Josinete de Carvalho. A responsabilização da família na cena contemporânea: particularizando o Programa Criança Feliz. **EM PAUTA**, Rio de Janeiro 2o Semestre de 2019 - n. 44, v. 17, p. 181 - 195. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaempauta/article/view/45221/30951. Acesso em: 05 de nov. de 2024.

ATENDIMENTO em Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). **Carioca Digital.** Disponível em: https://carioca.rio/servicos/atendimento-em-centros-de-atencao-psicossocial-caps/. Acesso em: 27 de nov. de 2024.

AUGUSTO, Francini; BARBOSA, Maria Eduarda. Homem morre após cair de ônibus em estação do BRT, na Zona Oeste do Rio. **G1**, 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/06/22/homem-morre-apos-cair-de-onibus-em-estacao-de-brt-na-zona-oeste-do-rio.ghtml. Acesso em: Acesso em: 15 de nov. de 2024.

AUGUSTO, Francini. Criminosos impõem toque de recolher em Pedra de Guaratiba, denunciam moradores. **G1**, 2024. Disponível em:https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/04/10/criminosos-impoem-toque-de-recolher-em-pedra-de-guaratiba-denunciam-moradores.ghtml. Acesso em: 27 de nov. de 2024.

BEHRING, Elaine Rossetti; CISLAGHI, Juliana Fiúza; SOUZA, Giselle. Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BERETTA, Regina Celia De Souza; FERNANDEZ, Tassiana Algarte. Trabalho e saúde física e mental no SUAS: desafios para a qualidade de vida. **XVII CBAS**, 2022. Disponível em: https://www.cfess.org.br/cbas2022/uploads/finais/0000000226.pdf. Acesso em: 27 de nov. de 2024.

BOITO, Armando Jr.; BERRINGER, Tatiana. Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Rev. Sociol. Polít.,** Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/px4FKyFY5PvpcB3qYBqF78C/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 24 de agosto de 2024.

BORGES, Maria Elizabeth; MATOS, Maurílio Castro de. As duas faces da mesma moeda: ultraneoconservadorismo e ultraneoliberalismo no Brasil da atualidade. In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M.F. (Org.). **Políticas sociais e ultraneoliberalismo.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BOSCHETTI, Ivanete Salete. SILVA, Mossicleia Mendes da; Agudização da pobreza e das desigualdades e Auxílio Brasil. Rio de Janeiro: **ENPESS**, 2022.

BRASIL, Câmara dos deputados. Reforma da Previdência altera idade mínima e cálculo de benefícios. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/505112-reforma-da-previdencia-altera-idade-minima-e-calculo-de-beneficios/. Acesso em: 04 de nov. de 2024.

BRASIL. Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. 30 anos da LOAS e 18 anos do SUAS: a jornada da luta pela proteção social e garantia de direitos. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/SUAS/Arquivos/Publicacao_30_anos_LOAS_13_2023_final.pdf. Acesso em: 20 de agosto de 2024.

Brasil. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 de maio de 2024.

BRASIL. Lei nº Lei Nº 12.317, de 26 de agosto de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12317.htm. Acesso em: 27 de nov. de 2024.

BRASIL. Norma Operacional Básica (NOB/SUAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 20 de agosto de 2024.

BRASIL. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2011. Disponível em: https://www.google.com/search?q=nob+rh+suas&rlz=1C1SQJL_pt-BRBR933BR934&oq=nob+rh+suas&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyCQgAEEUYORiABDIMCAEQIxgnGIAEGIoFMgcIAhAAGIAEMgcIAxAAGIAEMgcIBBAAGIAEMgcIBRAAGIAEMgcIBhAAGIA

EMgYIBxBFGDzSAQg5MTU0ajBqN6gCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 4 de dez. de 2024.

BRASIL. Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social - CRAS. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em: 27 de nov. de 2024.

BRASIL. Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, 2011. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf. Acesso em: 27 de nov. de 2024.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. A crise do capitalismo dependente brasileiro. In: **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público** / [org.] Epitácio Macário... [et al.]. – 1. ed. – Fortaleza: EdUECE ; Bauru: Canal 6, 2018. 2,1 Mb. ; PDF.

CARCANHOLO, Marcelo; MIRANDA, Flavio. As “saídas” do capital para a crise do capital (ou, o que devemos enfrentar). In: MAURIEL, A. P. O.; KILDUFF, F.; SILVA, M. M. da; LIMA, R. S. (Orgs.).**Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

CAVAIGNAC, Mônica Duarte. Prefácio. In: **Dimensões da crise brasileira: dependência, trabalho e fundo público** / [org.] Epitácio Macário... [et al.]. – 1. ed. – Fortaleza: EdUECE ; Bauru: Canal 6, 2018. 2,1 Mb. ; PDF.

CFESS. Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de saúde. Brasília: **CFESS**, 2010. Série Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais (2). Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/Parametros_para_a_Atuacao_de_Assistentes_Sociais_na_Saude.pdf. Acesso em: 04 de nov. de 2024.

CFESS/CFP. Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais e Psicólogos(as) na Política de Assistência Social. **CFESS/CFP**. Brasília: 2007.

CHEFE da milícia em Pedra de Guaratiba é baleado após confronto com Polícia Civil. O dia, 2023. Disponível em: https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2023/10/6731056-chefe-da-milicia-em-pedra-de-guaratiba-e-baleado-apos-confronto-com-policia-civil.html. Acesso em: 27 de nov. de 2024.

CNAS. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Resolução 109. Brasília, 2009.

COSTA, Carlos Roberto Marinho da; LIMA, Rosa Maria Cortês. Despotismo financeiro e Políticas austericidas: o ultraliberalismo em ação. In: **Revista Temporalis**, v. 21, n. 41, p. 303-319, 2021.

CUNHA, Marcelo. No Olho da Rua. Nova Fronteira, 2008.

DIAS, Bárbara. Caminhos de Xangô em Defesa do CRAS do Axé: Política Vanguardista de Inclusão, Luta e Resistência contra o Racismo Religioso em Guaratiba Corre Risco. **RioOnWatch**, 2022. Disponível em: https://rioonwatch.org.br/?p=6473. Acesso em: 27 de nov. de 2024.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/6QKFWnfPFYdKhX6cnDCSgdP/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 24 de agosto de 2024.

DUTRA, Daniele. Rio 62°: por que faz tanto calor no estado (e pior em algumas áreas). **Uol**, 2024. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/03/20/calor-extremo-meteorologista-explica-as-altas-temperaturas-do-rj.htm. Acesso em: Acesso em: 15 de nov. de 2024.

HARVEY, David. O enigma do capital. São Paulo: **Boitempo,** 2011. https://g1.globo.com/economia/censo/noticia/2024/11/14/quatro-bairros-do-rio-de-janeiro-sao-os-mais-populosos-do-brasil-segundo-dados-do-ibge.ghtml. Acesso em: 19 de nov. de 2024.

RIO abre 15 polos emergenciais de atendimento para o CadÚnico a partir desta terça; confira os endereços. **G1,** 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/10/18/rio-abre-15-polos-emergenciais-de-atendimento-para-o-cadunico-a-partir-desta-terca-confira-os-enderecos.ght. Acesso em: 27 de nov. de 2024.

JANONE, Lucas. Em três anos, milicianos desmatam 497 campos de futebol em áreas ambientais no Rio. **CNN Brasil**, 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/em-tres-anos-milicianos-desmatam-497-campos-de-futebol-em-areas-ambientais-no-rio/. Acesso em: 15 de nov. de 2024.

KELLER, Suéllen Bezerra Alves; KELLER, Rene José. CAPITALISMO, CRISE E IDEOLOGIA: a supressão de direitos como resposta da aliança conservadora-neoliberal. In: MAURIEL, A. P. O.; KILDUFF, F.; SILVA, M. M. da; LIMA, R. S. (Orgs.). **Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos. Uberlândia: Navegando Publicações**, 2020.

LARENTIS, Chalana Piva; MAGGI, Alice. Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas e a psicologia. **Aletheia**, n. 37, 2012.

LIMA, Andréia Silva. CRAS do Axé: Proteção Básica e os Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana e de Terreiro. **9º Encontro Internacional de Política Social**, 2023.

LIMA, Andréia Silva. O trabalho do/a assistente social no campo da gestão: notas introdutórias sobre os desafios profissionais para direções dos Centros de Referências da Assistência Social (CRAS) cariocas. E793 – FONSECA, C.; GUERRA, Y. (Orgs.). I. **Reflexões contemporâneas sobre o debate dos**

fundamentos, do trabalho e da formação profissional. Volume 3. Uberlândia: Navegando Publicações, 2023.

LIMA, Joseane Barbosa de. O Projeto Profissional do Serviço Social em debate: entre a intenção de ruptura e as tendências do neoconservadorismo. **Temporalis,** Brasília (DF), ano 17, n. 33, jan./jun. 2017. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/14273/pdf. Acesso em: 22 de agosto de 2024.

MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo, 1. ed. São Paulo: **Hucitec**, 1996.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas et al. Introdução. In: MAURIEL, A. P. O.; KILDUFF, F.; SILVA, M. M. da; LIMA, R. S. (Orgs.).**Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

MELLO, Dunstana Farias de. **Pedra de Guaratiba**: um lugar onde o futuro não aconteceu. Tese (Mestrado em História) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:08c64b9d-d4eb-4757-90fb-52fc2e3f0736. Acesso em: 15 de nov. de 2024.

Morgado, Vânia Nunes; Rua, João; Petrus, Maria Regina Piquet Carneiro. **A produção do espaço de Guaratiba, Rio de Janeiro (RJ), na passagem para o século XXI, e as repercussões na vida cotidiana de seus habitantes.** Rio de Janeiro, 2019. 292p. Tese de Doutorado – Departamento de Geografia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

MUNHOZ, Fábio. Calor sufocante: com 60,1°C, Rio atinge recorde de sensação térmica. **CNN Brasil**, 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/calor-sufocante-com-601oc-rio-atinge-recorde-de-sensacao-termica/#:~:text=Veja%20as%20maiores%20sensa%C3%A7%C3%B5es%20t%C3%A9rmicas%20no%20Rio%20desde%202014%3A&text=59%2C5%C2%BAC%2C%20%C3%A0s%2011h45%20de,%2F1%2F2024%2C%20em%20Guaratiba. Acesso em: 15 de nov. de 2024.

NALESSO, Ana Patrícia Pires; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; MUSTAFA, Sâmia Machado. Desmonte da proteção social: uma análise da implementação do auxílio emergencial. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 19, n. 37, p. 219-236, jan./jun. 2019.

OXFAM. A DESIGUALDADE MATA. 2021, Disponível em: https://materiais.oxfam.org.br/relatorio-a-desigualdade-mat. Acesso em: 4 de nov. de 2024.

PEREIRA, Potyara A. Pereira. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. In: **Revista Ser Social**. Nº 20. 2007.

PETRÓ, Gustavo. Quatro bairros do Rio de Janeiro são os mais populosos do Brasil, segundo dados do IBGE. **G1**, 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/censo/noticia/2024/11/14/quatro-bairros-do-rio-de-jan

eiro-sao-os-mais-populosos-do-brasil-segundo-dados-do-ibge.ghtml. Acesso em: 19 de nov. de 2024.

POLÍCIA fecha abrigo clandestinos para idosos na zona oeste do Rio. **R7**, 2022. Disponível em: https://record.r7.com/cidade-alerta-rj/videos/policia-fecha-abrigo-clandestinos-para-idosos-na-zona-oeste-do-rio-10082022/. Acesso em: 27 de nov. de 2024.

POLICIAIS foram servidores públicos que mais receberam acenos de Bolsonaro durante mandato, aponta estudo. **Bori agência**, 2024. Disponível em: https://abori.com.br/politica-e-etica/servidores-publicos-acenos-ataques-bolsonaro/. Acesso em: 05 de nov. de 2024.

PRADO, Anita; PEIXOTO, Guilherme. Milicianos constroem casas em área de preservação ambiental em Guaratiba. **G1**, 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/16/milicianos-constroem-casas-em-area-de-preservacao-ambiental-em-guaratiba.ghtm. Acesso em: 15 de nov. de 2024.

PREFEITURA inaugura novo Terminal Mato Alto, em Guaratiba. **Prefeitura Rio**, 2024. Disponível em: https://prefeitura.rio/transportes/prefeitura-inaugura-novo-terminal-mato-alto-em-guaratiba/. Acesso em: 15 de nov. de 2024.

RAICHELIS, R. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na Assistência Social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. p. 39-64.

RAICHELIS, Raquel. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas. São Paulo: **Serv. Soc. Soc**, 2010.

RIO abre 15 polos emergenciais de atendimento para o CadÚnico a partir desta terça; confira os endereços. **G1**, 2022. Disponível em:

RIZZOTI, Maria Luiza Amara. A aliança estratégica entre os trabalhadores e usuários do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para ressignificar ofertas e consolidar o direito socioassistencial. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. p. 65-87.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. **SERV.SOC.REV.**,LONDRINA,V.15,N.2,P.130-151,JAN./JUN.2013. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/13562/13439. Acesso em: 20 de agosto de 2024.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; SILVA, Thaís Gaspar Mendes da. A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual.

SERV.SOC.REV.,LONDRINA,V.15,N.2,P.130-151,JAN./JUN.2013. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/13562/13439. Acesso em: 20 de agosto de 2024.

SANTOS, Milena da Silva. Mészáros e a necessidade de superação do capital. **Argumentum**, [S. l.], v. 14, n. 2, p. 73–84, 2022. DOI: 10.47456/argumentum.v14i2.37849. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/37849. Acesso em: 4 nov. 2024.

SARZA, Diego. Morre a 24 vítima do desabamento na Muzema. **G1**, 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/22/morre-a-24a-vitima-do-desabamento-na-muzema.ghtml. Acesso em: 15 de nov. de 2024.

SILVA, MARIA OZANIRA SILVA E. A Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): processo de construção e de desmonte. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.

SILVA, Mossicléia da Silva. **Desenvolvimento capitalista e assistência social no Brasil: a encruzilhada da modernização com o Plano Brasil sem Miséria, 2011-2016. 2018**. 417f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SILVA, Mossicleia Mendes da; MAURIEL, Ana Paula Ornellas. A política de Assistência Social no governo Bolsonaro: um panorama de desmonte. In: MARANHÃO, C.; ALVES, G. L.; RODRIGUES, M. **Capitalismo contemporâneo: crise e barbarização da vida social.** Volume 4. Uberlândia: Navegando Publicações, 2023.

SILVA, Mossicleia Mendes da. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PANDEMIA: há uma crise sanitária no caminho da crise do capital. In: MAURIEL, A. P. O.; KILDUFF, F.; SILVA, M. M. da; LIMA, R. S. (Orgs.). **Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

SILVA, Mossicleia Mendes da. Assistência Social no ajuste fiscal: pandemia e gestão da força de trabalho. **R. Katál.**, Florianópolis, v.26, n. 1, p. 139-148, jan./abr. 2023.

SILVA, Robson Roberto da. A DINÂMICA DA NEOLIBERALIZAÇÃO E OS ATAQUES À SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL. In: MAURIEL, A. P. O.; KILDUFF, F.; SILVA, M. M. da; LIMA, R. S. (Orgs.). **Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. **Serv. Soc. Soc**., São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/sxjzP6hJc9P9hcjw8qGjMbr/?lang=pt. Acesso em: 20 de agosto de 2024.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. **Serv. Soc. Soc.**, São

Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/sxjzP6hJc9P9hcjw8qGjMbr/?lang=pt. Acesso em: 20 de agosto de 2024.

ZIBORDI, Marcos. Decisão obriga RJ a contratar mais de mil assistentes sociais. **Terra**, 2024. Disponível em: https://www.terra.com.br/visao-do-corre/pega-a-visao/decisao-obriga-rj-a-contratar-mais-de-mil-assistentes-sociais,f859d787a1b5e7f58c80d5ea1a3ac30cophh0s11.html#social-comments. Acesso em: 08 de nov. de 2024.