

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
COORDENADORIA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS

CRISTINNO FARIAS RODRIGUES

RECONFIGURAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARANHÃO: avaliação dos serviços da proteção social básica a partir do golpe 2016

São Luís - MA

2023

CRISTINNO FARIAS RODRIGUES

RECONFIGURAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARANHÃO: avaliação dos serviços da proteção social básica a partir do golpe 2016

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva

São Luís - MA

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Farias Rodrigues, Cristinno

RECONFIGURAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARANHÃO: avaliação dos serviços da proteção social básica a partir do golpe 2016 / Cristinno

Farias Rodrigues. - 2023.

167 p.

Orientadora: Maria Ozanira da Silva e Silva.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas/ ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

1. Assistência Social. 2. Avaliação de Implementação.
3. Golpe 2016. 4. Maranhão. 5. Proteção Social Básica.
I. Ozanira da Silva e Silva, Maria. II. Título.

CRISTINNO FARIAS RODRIGUES

RECONFIGURAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARANHÃO: avaliação dos serviços da proteção social básica a partir do golpe 2016

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva

Aprovada em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva (Orientadora)
Doutora em Serviço Social
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Profa. Dra. Cleonice Correia Araújo (1º Membro)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho (2º Membro)
Doutora em Sociologia
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (3º Membro)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Profa. Dra. Selma Maria Silva de Oliveira Brandão (4º Membro)
Doutora em Políticas Públicas
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

À minha Mãe, Maria Farias

Ao meu Pai, Antônio Rodrigues (*in memoriam*)

À minha Filha, Maria Clara

Ao meu Filho, Antônio Carlos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pelo dom da vida, pelos sonhos e pela confiança e esperança em dias melhores.

Agradeço à minha mãe pela fé que sempre depositou em mim e por todo o investimento e apoio que me deu. Esta conquista é nossa!

Agradeço à minha esposa, Alzira Ericeira, por todo o apoio, amizade, paciência e orientações que me ajudaram deveras na construção desta Tese.

Agradeço à minha família: meus filhos, pela inspiração; meus irmãos, pela amizade; tios e tias, pela alegria; avó, pelas motivações.

Agradeço à D. Maria Tavares, ao Sr. Carlos Ericeira e a toda a família Ericeira, pelo apoio.

Sou imensamente grato à minha estimada orientadora, a Professora Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva, por ter aceitado me orientar, pela constante disponibilidade e atenção que me deu em todo o processo de orientação, pelos incentivos e pela inspiração que me motiva nesta caminhada. Muito obrigado!

Agradeço ao Professor Dr. Saulo Pinto, pelas valiosas orientações quando na construção do projeto para o processo de seleção do doutorado. As suas brilhantes ideias foram decisivas para a minha aprovação.

Aos Professores do PPGPP, na pessoa da Profa. Dra. Valéria Almada Lima, pelas valiosas contribuições, debates e incentivos; à Professora Dra. Alba Carvalho, pela inspiração e clareza na construção deste trabalho de Tese; à Professora Dra. Cleonice Araujo, pelas valiosas indicações, sugestões e orientações. Agradeço ao Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP), pela possibilidade da minha inserção no universo da pesquisa acadêmica.

A todos(as) os(as) sujeitos(as) desta pesquisa, que se disponibilizaram a contribuir e tornar esta pesquisa possível. Muito obrigado!

*“Creio que tenho prova suficiente de que
falo a verdade: a pobreza”*

Sócrates

RESUMO

O objetivo desta tese é apresentar resultados da avaliação da implementação dos serviços da Proteção Social Básica da Política de Assistência Social no Maranhão a partir do Golpe 2016, considerando as seguintes dimensões: perdas da Política de Assistência Social no Brasil e, especificamente, no Maranhão; financiamento; possível reestruturação da Proteção Social Básica; condições de trabalho e assalariamento dos trabalhadores do SUAS e configurações e gestão dos serviços e do atendimento da Proteção Social Básica no Maranhão. O método que orientou este estudo fundamenta-se na perspectiva crítico-dialética, que busca apreender o real, em suas múltiplas determinações. A Proteção Social Básica é considerada a “porta de entrada” da Política de Assistência Social e assume um lugar estratégico na medida em que recebe as demandas de um público em situação de vulnerabilidade e disponibiliza serviços, ações, atendimentos, encaminhamentos, atuando na perspectiva preventiva. Não obstante, o Golpe 2016 influenciou negativamente, no sentido da descontinuidade e desconfiguração da proteção social brasileira e, em particular, da Assistência Social, comprometendo o seu funcionamento. Os procedimentos utilizados nesta pesquisa foram: análise bibliográfica; análise documental; levantamento de dados secundários; realização de entrevistas semiestruturadas com gestores e técnicos; realização de grupos focais com conselheiros e usuários da Política de Assistência Social nos municípios de Barra do Corda, Rosário e São Luís. Como resultados principais desta pesquisa, apontamos para a precarização das condições de trabalho e de assalariamento dos trabalhadores do SUAS nos municípios pesquisados, bem como dificuldades na execução dos serviços da Assistência Social, por falta de transporte, material de expediente, mudança de endereço de equipamentos sociais. O Golpe 2016 também influenciou para a redução drástica do financiamento da Assistência Social, bem como contribuiu para que milhares de beneficiários fossem excluídos de benefícios e serviços, o que fez com que muitas das suas demandas ligadas a necessidades básicas (a exemplo da alimentação) deixassem de ser atendidas.

Palavras-chave: Assistência Social. Proteção Social Básica. Maranhão. Golpe 2016. Avaliação de Implementação

ABSTRACT

The objective of this thesis is to present results of the evaluation of the implementation of Basic Social Protection services of the Social Assistance Policy in Maranhão from the 2016 Coup, considering the following dimensions: losses of the Social Assistance Policy in Brazil and, specifically, in Maranhão; financing; possible restructuring of Basic Social Protection; working conditions and salary of SUAS workers and settings and management of Basic Social Protection services and assistance in Maranhão. The method that guided this study is based on the critical-dialectic perspective, which seeks to apprehend the real, in its multiple determinations. Basic Social Protection is considered the “gateway” of the Social Assistance Policy and assumes a strategic place insofar as it receives the demands of a vulnerable public and provides services, actions, assistance, referrals, acting from a preventive perspective. Nevertheless, the 2016 Coup had a negative influence, in the sense of discontinuing and deconfiguration of Brazilian social protection and, in particular, of Social Assistance, compromising its functioning. The procedures used in this research were: bibliographical analysis; document analysis; secondary data collection; conducting semi-structured interviews with managers and technicians; conducting focus groups with counselors and users of the Social Assistance Policy in the municipalities of Barra do Corda, Rosário and São Luís. As the main results of this research, we point to the precariousness of the working and wage conditions of the SUAS workers in the surveyed municipalities, as well as difficulties in the execution of Social Assistance services, due to lack of transportation, office material, change of equipment address social. The 2016 Coup also contributed to the drastic reduction in Social Assistance funding, as well as contributed to the exclusion of thousands of beneficiaries from benefits and services, which meant that many of their demands related to basic needs (such as food) were no longer available to be serviced.

Keywords: Social Assistance. Basic Social Protection. Maranhão. Coup 2016. Implementation Assessment

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Municípios integrantes da amostra da Pesquisa Empírica: porte dos municípios e nível de gestão do SUAS.....	17
Tabela 2	Órgãos e Sujeitos entrevistados nos municípios da amostra da pesquisa empírica.....	18
Tabela 3	Parcelas pagas pelo Ministério do Desenvolvimento Social para a Secretaria de Assistência Social do município de Rosário-MA, Grupo Bloco da Proteção Social Básica, nos anos de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.....	136
Tabela 4	Parcelas pagas pelo Ministério do Desenvolvimento Social para a Secretaria de Assistência Social do município de São Luís-MA, Grupo Bloco da Proteção Social Básica, nos anos de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.....	137
Tabela 5	Parcelas pagas pelo Ministério do Desenvolvimento Social para a Secretaria de Assistência Social do Município de Barra do Corda-MA, Grupo Bloco da Proteção Social Básica, nos anos de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021...	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANASSELBA	- Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência
BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	- Cadastro Único
CAISI	- Centro de Atenção Integral à Saúde do Idoso
CAPS	- Caixas de Aposentadoria e Pensão
CFESS	- Conselho Federal de Serviço Social
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	- Conselho Nacional de Serviço Social
CONGEMAS	- Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social
CONTAG	- Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
CRAS	- Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	- Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRESS	- Conselho Regional de Serviço Social
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FBESM	- Fundação do Bem-Estar Social do Maranhão
FUNABEM	- Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor
GTAP	- Grupo de Trabalho de Assessoria e Planejamento
IAPI	- Instituto de Assistência e Proteção à Infância
IAPs	- Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	- Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IMEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IMESC	- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos

INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MDS	- Ministério do Desenvolvimento Social
MEB	- Movimento de educação de Base
MP	- Medida Provisória
NOB-RH	- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONG	- Organização Não Governamental
PAIF	- Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	- Programa Bolsa Família
PCCS	- Planos de Cargos, Carreira e Salários
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PFL	- Partido da Frente Liberal
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PNM	- Política Nacional do Menor
POF	- Pesquisa de Orçamentos Familiares Contínua
PT	- Partido dos Trabalhadores
PSB	- Proteção Social Básica
SAGI	- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAMDU	- Serviço de Assistência Médica e Domiciliar de Urgência
SCFV	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDEC	- Secretaria de Desenvolvimento Comunitário
SEDES	- Secretaria de Desenvolvimento Social
SENAC	- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI	-	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	-	Serviço Social do Comércio
SESI	-	Serviço Social da Indústria
SUAS	-	Sistema Único De Assistência Social
SUDAM	-	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDEMA	-	Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão
SUDENE	-	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	CONFIGURAÇÕES HISTÓRICAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MARANHÃO	21
2.1	Assistência Social: a filantropia da misericórdia	22
2.2	Estado e Assistência: primeiras práticas	29
2.3	Do desenvolvimentismo à ditadura militar: conservadorismo tecnocrático e assistência	34
2.4	A redemocratização e o direito à assistência social	44
2.5	A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social	50
2.6	Particularidades Históricas da Assistência Social no Maranhão	56
2.6.1	<i>Aspectos da formação social, econômica e política do Maranhão</i>	56
2.6.2	<i>Assistência Social no estado do Maranhão: antecedentes históricos</i>	62
2.6.3	<i>A Assistência Social no Maranhão: da ditadura militar à atualidade</i>	68
3	O GOLPE PARLAMENTAR 2016	75
3.1	Análise histórica e significado político do golpe 2016: panorama mundial	75
3.2	O golpe 2016 no panorama brasileiro e a dupla pandemia	80
3.3	Possíveis rebatimentos do Golpe 2016 na Política de Assistência Social no Brasil	91
4	RECONFIGURAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DO GOLPE 2016: aproximação da realidade da proteção social básica no estado do Maranhão	98
4.1	Caracterização socioeconômica dos municípios: apresentação do campo de pesquisa	98

4.2	A política de Assistência Social nos municípios espaços geográficos da pesquisa de campo.....	112
4.3	Condições concretas de trabalho e de assalariamento dos (as) trabalhadores (as) do SUAS.....	115
4.4	Configuração da gestão e do financiamento dos serviços e do atendimento da Proteção Social Básica.....	125
4.5	Atendimento às demandas dos usuários da Proteção Social Básica antes e após o golpe 2016.....	140
5	CONCLUSÃO.....	148
	REFERÊNCIAS.....	153
	APÊNDICES.....	162
	APÊNDICE A - Roteiro de grupo focal - Conselheiros.....	163
	APÊNDICE B – Roteiro de grupo focal – Usuários.....	164
	APÊNDICE C - Roteiro de entrevista – Gestores.....	165
	APÊNDICE D - Roteiro de entrevista – Técnicos.....	166
	APÊNDICE E - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	167

1 INTRODUÇÃO

O interesse pela temática da Política de Assistência Social advém de minhas experiências acadêmicas e profissionais construídas a partir de um percurso trilhado em Movimentos Sociais e no âmbito do Estado, na atuação em projetos sociais, especificamente, no campo desta Política. Tais vivências contribuíram para o aprofundamento do interesse pela pesquisa acerca das reconfigurações da Política de Assistência Social especialmente na Proteção Social Básica, por ter sido este o espaço onde desenvolvi algumas experiências profissionais¹.

Situado num contexto de transformações globais / estruturais que se processam sob o domínio do capital financeiro, o Golpe 2016 foi uma manobra palaciana, um Golpe político, mas também jurídico e midiático e que tem imposto uma lógica de ajustes, reformas e reconfigurações no campo dos direitos sociais, em todo o mundo.

No Brasil, o Golpe 2016 vem alterando de forma negativa a oferta de serviços da Política de Assistência Social, com cortes nos recursos orçamentários destinados à Política, redução da cobertura, interrupção nos atendimentos e precarização do trabalho.

Num contexto de avanço do conservadorismo, a *necropolítica*² radicaliza as necessidades humanas e traz a fome como demanda imediata, além de um altíssimo número de mortos – mais de 700.000 - deixados no cenário da crise sanitária do Covid 19. Enquanto serviço essencial, a Assistência Social foi solapada pela ascensão da extrema direita e negada enquanto um direito social.

¹ Destaco as experiências profissionais em duas prefeituras municipais no Estado do Maranhão, enquanto Assistente Social em Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Destaco também as experiências de docência no ensino superior, no ensino das disciplinas **Seguridade Social: Assistência Social e Estágio Obrigatório em Serviço Social** (supervisão de campos na área da Política de Assistência Social).

² O termo *necropolítica* é uma referência ao importante livro do autor camaronês Achille Mbembe. Intitulado *Necropolítica*, o referido ensaio versa sobre como as formas contemporâneas que subjagam a vida ao poder da morte (necropolítica) reconfiguram profundamente as relações entre resistência, sacrifício e terror. Apresenta a soberania enquanto instrumento de morte do outro e da guerra enquanto meio de impor poder. Mais informações, consultar: MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 3. ed. São Paulo: n-1 edições, 2018. 80 p.

A Proteção Social Básica é considerada a “porta de entrada” para o atendimento aos direitos no campo da Política de Assistência Social. A partir do CadÚnico, organiza a inclusão de pessoas em Programas Sociais, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Assume um lugar estratégico na medida em que recebe as demandas de um público em situação de vulnerabilidade e as converte em serviços, ações, atendimentos, encaminhamentos, atuando na perspectiva preventiva, de forma que as vulnerabilidades não venham a se transformar em situações de rompimento dos laços familiares, demandado o atendimento da Proteção Social Especial.

Neste sentido, o objetivo geral desta tese é avaliar a implementação da Política de Assistência Social no Maranhão a partir do Golpe 2016, considerando as seguintes dimensões: perdas da Política de Assistência Social no Brasil em decorrência do Golpe 2016 e, especificamente, no Maranhão; financiamento; possível reestruturação da Proteção Social Básica; condições de trabalho e assalariamento dos trabalhadores do SUAS anteriores e pós golpe 2016 e configurações e gestão dos serviços e do atendimento da Proteção Social Básica no Maranhão pós-golpe 2016.

O recorte temporal foi delimitado a partir do Golpe 2016, até o ano de realização da pesquisa empírica, em 2022. O Golpe 2016 é analisado na literatura como um divisor de águas na implementação da Política de Assistência Social no Brasil, que marca transformações e contrarreformas que atingem diretamente o padrão de proteção social brasileiro.

No que se refere à pesquisa empírica, esta foi realizada nos municípios maranhenses de São Luís, Barra do Corda e Rosário. Inicialmente, o município de Imperatriz também havia sido indicado enquanto espaço empírico. Devido à distância geográfica e aos custos financeiros da pesquisa, não foi possível mantê-lo.

Para composição da amostra intencional qualitativa na escolha dos municípios, foram considerados os seguintes critérios: porte dos municípios, conveniência e acesso aos municípios; nível de gestão da Política de Assistência Social e estruturação dos serviços. Segue abaixo a Tabela 1 referente aos municípios integrantes da amostra da Pesquisa Empírica:

Tabela 1 - Municípios integrantes da amostra da Pesquisa Empírica: porte dos municípios e nível de gestão do SUAS

Município	Porte	Nível de Gestão
Barra do Corda	Médio Porte	Básica
Rosário	Pequeno Porte	Básica
São Luís	Metrópole	Plena

Fonte: Ministério da Cidadania – Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (2021).

O critério (porte do município) se justifica pela necessidade de investigar municípios com maior e menor quantidade de equipamentos sociais, buscando, assim, uma variação quanto aos dados empíricos, de forma a trazer um maior grau de representatividade do Estado do Maranhão.

O método que orientou este estudo fundamenta-se na perspectiva crítico-dialética, que busca apreender o real, em suas múltiplas determinações, a partir de um processo de abstração que parte da aparência do fenômeno em direção à sua essência: “consiste em elevar-se do abstrato ao concreto”, enquanto “maneira de proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado” (MARX, 1982, p. 42).

Utilizamos a avaliação de políticas e programas do tipo *avaliação de implementação*, que se volta, sobretudo, para aferir a eficácia de um programa ou serviço, ou seja, até que ponto as diretrizes preestabelecidas estão em consonância com o produto gerado e com as metas previstas ou desejadas.

Para a realização do processo investigativo, foram utilizados os seguintes procedimentos de pesquisa: a) análise bibliográfica; b) análise documental; c) levantamento de dados secundários referentes às ações do Estado na implementação da Política de Assistência Social, por meio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS), Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES); d) realização de entrevistas semiestruturadas com gestores, usuários, técnicos e conselheiros envolvidos na implementação da Política de Assistência Social nos municípios selecionados para a pesquisa empírica; e) realização de grupos

focais com conselheiros e usuários da Política de Assistência Social nos referidos municípios.

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio de livros, artigos e revistas científicas, sites e blogs. Na pesquisa documental, utilizamos, principalmente, os seguintes documentos: Norma Operacional Básica – NOB SUAS / 2012; Política Nacional de Assistência Social; Lei Orgânica da Assistência Social; Decreto de extinção do Programa Bolsa Família; Lei de criação do Programa Auxílio Brasil.

Na pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os Técnicos e Gestores. Com os Conselheiros e Usuários, foram realizados grupos focais. A realidade institucional dos municípios e os sujeitos entrevistados, podem ser visualizados na Tabela 2:

Tabela 2 - Órgãos e Sujeitos entrevistados nos municípios da amostra da pesquisa empírica

Município	Órgão	Sujeitos entrevistados
Barra do Corda	Secretaria Municipal de Assistência Social	Secretária Municipal de Assistência Social – Assistente Social 01 Coordenadora da Proteção Social Básica – Assistente Social
	Centro de Referência da Assistência Social – Vila Nenzin	01 Coordenadora – Assistente Social 02 Técnicas Assistentes Sociais 01 Técnica - Psicóloga
	Centro de Referência da Assistência Social – Vila Sampaio	01 Coordenadora – Assistente Social 02 Técnicas Assistentes Sociais 01 Técnica – Psicóloga
	Centro de Referência da Assistência Social – Vila Sampaio	01 Grupo Focal com Usuárias (08 Mulheres)
	Conselho Municipal de Assistência Social	03 Representantes da Sociedade Civil 03 Representantes do Poder Público
Rosário	Secretaria Municipal de Assistência Social	01 Secretário Municipal de Assistência Social
	Centro de Referência da Assistência Social – Centro	02 Técnicas – 1 Assistente Social; 1 Orientadora Social

	Centro de Referência da Assistência Social – Centro	01 Grupo Focal com Usuários (06 Mulheres)
	Centro de Referência da Assistência Social – São Simão	01 Usuário
	Conselho Municipal de Assistência Social	06 Representantes do Poder Público
São Luís	Secretaria Municipal da Criança e da Assistência Social – SEMCAS – Superintendência Bolsa Família	01 Supervisor
	Centro de Referência da Assistência Social – Coroadinho	01 Técnica – Assistente Social
	Centro de Referência da Assistência Social – Coroadinho	01 Grupo Focal (04 Mulheres e 02 Homens)
	Centro de Referência da Assistência Social – Maracanã	01 Coordenadora - Pedagoga 02 Técnicas – 01 Assistente Social e 01 Pedagoga
	Centro de Referência da Assistência Social – Maracanã	01 Grupo Focal com Usuários (07 Mulheres)
	Conselho Municipal de Assistência Social	02 Conselheiros – Poder Público

Fonte: Relatórios de Pesquisa de Campo dos Municípios (2022)

Em relação ao planejamento inicial para desenvolvimento da pesquisa de campo, alguns ajustes se fizeram necessários devido a algumas dificuldades, a saber: não disponibilidade da Secretária Municipal de Assistência Social do município de São Luís para realização de entrevistas; impossibilidade de realização de um grupo focal com Conselheiros, também no município de São Luís, o que resultou na entrevista de alguns conselheiros. Não obstante, agradecemos aos sujeitos entrevistados, a disponibilidade, a sua acolhida e a atenção dispensada ao pesquisador.

Desta forma, esta tese se estrutura em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, temos um resgate histórico sobre a construção da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão. Iniciamos com um estudo sobre as práticas das Santas Casas de Misericórdia, investigando, em seguida, a realidade histórica da assistência social no contexto do processo de industrialização e de urbanização no Brasil. O capítulo aborda o período do desenvolvimentismo, nos anos de 1950 com destaque à assistência articulada às grandes instituições

educacionais (SESC – Serviço Social do Comércio; SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; LBA – Legião Brasileira de Assistência; SESI – Serviço Social da Indústria); perpassa o período da ditadura militar, que se expressou por um mix de assistência clientelista e paternalista, seletiva e focalista, baseada no apadrinhamento, de um lado e, do outro, a repressão; aborda a articulação dos Movimentos Sociais, com ênfase para a ANASSELBA - Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência; destaca a nova institucionalidade da Política de Assistência Social, referenciada na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - e na Política Nacional de Assistência Social – PNAS. O primeiro capítulo traz ainda um debate sobre a formação sócio-histórica e política do Estado do Maranhão, analisando e problematizando a trajetória histórica da assistência social, finalizando com uma reflexão sobre os desafios contemporâneos da Política de Assistência Social no Maranhão.

O segundo capítulo aborda os aspectos históricos que tiveram como repercussão a tessitura do golpe parlamentar de 2016, no Brasil. É iniciado com uma análise histórica e política do referido Golpe, a partir da grande crise do capitalismo ocorrida nos anos de 1970. Em seguida, analisa os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), fazendo, também, uma contextualização da Pandemia do Covid 19, focando o contexto de desconstrução da proteção social brasileira. O capítulo prossegue identificando e analisando possíveis rebatimentos do golpe 2016 na Política de Assistência Social no Brasil, destacando os sentidos de *reconfiguração*, *reversão de trajetória*, *nova agenda de reformas*, *novos horizontes normativos* (JACCOUD, et al 2017).

Partindo de uma caracterização socioeconômica dos municípios selecionados para a pesquisa, o terceiro capítulo apresenta, analisa e problematiza os resultados da pesquisa de campo. Discute as condições concretas de trabalho e assalariamento dos trabalhadores do SUAS nos municípios espaços geográficos onde foi realizada a pesquisa de campo; aborda a configuração da gestão e do financiamento dos serviços da Proteção Social Básica, finalizando com uma análise sobre o atendimento às necessidades dos usuários da proteção social básica, a partir do Golpe 2016.

Por fim, esta tese destaca aspectos centrais considerados no decorrer do texto, a título de conclusão.

2 CONFIGURAÇÕES HISTÓRICAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E NO MARANHÃO

Neste capítulo, fizemos um resgate acerca da construção histórica da Política de Assistência Social no Brasil e no Maranhão, destacando as particularidades da Política neste Estado. A abordagem desenvolvida inicia com a assistência prestada pelas Santas Casas de Misericórdia, enfatizando o atendimento pela Igreja Católica, seguindo com o contexto de passagem para a República, os principais mecanismos assistenciais utilizados no atendimento aos chamados 'desvalidos'; na sequência, é abordado o processo de industrialização e a urbanização do Brasil, com destaque à criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPS - e os Institutos de Aposentadoria e Pensão - IAPs, seguido do período do desenvolvimentismo, nos anos 1950, com destaque à assistência combinada às grandes instituições educacionais (SESC, SENAC, LBA, SESI); a assistência durante o período da ditadura militar, que se expressou por um mix de assistência clientelista e paternalista, seletiva e focalista, baseada no apadrinhamento, de um lado e, do outro, a repressão; logo após, são destacadas as lutas dos movimentos sociais, com ênfase para a ANASSELBA - Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência, que se articulou para a geração de debates, documentos, posicionamentos e proposições para efetivar a inserção da Assistência Social na Constituição Federal de 1988, enquanto direito do cidadão e dever do Estado; assim, é abordada a nova institucionalidade da Política de Assistência Social, destacando a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS - e a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Por fim, é destacado o contexto brasileiro com os desafios para a implementação da Política de Assistência Social, nos anos 2000. Em relação ao Maranhão, são apresentados aspectos da formação social, econômica e política do Estado, seguidos de análise sobre a trajetória histórica da assistência social, marcada pela ajuda da Igreja Católica aos pobres e desvalidos, nos anos 1930 e as bases da intervenção estatal na Assistência, com foco na Legião Brasileira de Assistência, na autonomia (mesmo que restrita ao segmento infanto-juvenil) da Assistência (em relação à saúde) no período da ditadura militar e a criação da Secretaria de Desenvolvimento

Comunitário – SEDEC. O capítulo é finalizado com reflexões acerca dos desafios contemporâneos da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão.

2.1 Assistência Social: a filantropia da misericórdia

A assistência é uma das práticas mais antigas da humanidade. A necessidade de proteção social já marca os primeiros passos da ancestralidade humana, quando na busca de proteção e defesa contra as intempéries da natureza, bem como no processo de instituir formas civilizatórias de convivências. É o que atesta Di Giovanni (2008):

Não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido algum sistema de proteção social. A abundante literatura antropológica, etnográfica, sociológica, a historiografia das sociedades antiga, moderna e contemporânea, demonstram e registram formas de solidariedade social que, atuando de modo extremamente rústico ou com altos níveis de sofisticação organizacional, têm percorrido, no tempo e no espaço, os grupos sociais, como um processo recorrente e universal (DI GIOVANNI, 2008, p. 1).

Por meio de formas mais ou menos institucionalizadas, as sociedades seguem uma tendência histórica de proteger parte ou o conjunto dos seus membros. Dadas as vicissitudes da vida natural e das relações sociais – velhice, adoecimentos, infortúnios e privações - há necessidade de alocar, distribuir e redistribuir bens materiais (comida, dinheiro) e bens culturais (saberes), que permitam a sobrevivência e a integração na sociedade. Uma das principais formas históricas de alocação de recursos e esforços para atividades de proteção social se encontra na *tradição*, que “[...] envolve um conjunto de valores tais como a caridade, a fraternidade, a solidariedade etc” (DI GIOVANNI, 2008, p. 1).

Segundo o dicionário Aurélio da língua portuguesa, a palavra *filantropia* significa: “1. Amor à humanidade. 2. Caridade” (FERREIRA, 2010, p. 349). É derivada do grego *philos* (amizade; amor fraterno) + *antropo* (homem). Assim, por associação, temos um campo amplo, tomado por valores humanistas, que embarcam expressões de altruísmo, solidariedade, ajuda, caridade e misericórdia. Sobre este conceito, aduz Mestriner (2008), a filantropia,

No sentido mais restrito, constitui-se no sentimento, na preocupação do favorecido com o outro que nada tem, portanto, no gesto voluntarista, sem intenção de lucro, de apropriação de qualquer bem. No sentido mais amplo,

supõe o sentimento mais humanitário: a intenção de que o ser humano tenha garantida condição digna de vida. É a preocupação com o bem-estar público, coletivo. É a preocupação de praticar o bem (MESTRINER, 2008, p. 14).

No Brasil, historicamente, a filantropia foi exercida e materializada pelas *obras de misericórdia*, praticadas, em grande parte, pela Igreja Católica, entremeando, indistintamente, *assistência, benemerência, voluntarismo*. À primeira vista, parece não haver impedimento em tomar filantropia por assistência e propagá-la como a saída para problemas sociais, a exemplo da fome, do abandono, dos adoecimentos, das exclusões. Entretanto, tais *obras*, não se realizam por um estatuto jurídico, mas no caráter da relação (informal), como *prática circunstancial, imediatista, provisória e improvisada*, sem atribuir, aos praticantes, qualquer senso de responsabilidade.

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas, tem sido difícil distinguir o compromisso e competências de cada uma destas áreas, entendidas como sinônimos, porque de fato escondem – na relação Estado-sociedade – a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o país (MESTRINER, 2008, p. 14).

Assumindo formas regulamentadas por leis, as práticas filantrópicas e benemerentes foram se institucionalizando e se constituindo como alternativa para atender às necessidades sociais daqueles considerados como *inúteis produtivos*, que ao longo do tempo, vão se enfileirando às margens da sociedade. Historicamente, vão ganhando forma as práticas de concessão de auxílios, pontuais, isoladas e emergenciais.

Possivelmente, nesta perspectiva restrita, a assistência seria a atenção a situações de risco, vulnerabilidade que agrava a já precária condição com que os segmentos mais pauperizados da população buscam subsistir (SPOSATI, 2014, p. 55).

As formas filantrópicas historicamente assumidas no campo assistencial, são marcadas pela falta de compromisso com um atendimento técnico, especializado, longe da ótica de um direito social. Neste sentido é que a ação assistencial é vista como a filantropia da sociedade.

Subjacente a esta compreensão restrita da assistência pode-se identificar alguns equívocos. O primeiro é que esta ação iguala a formação técnica à voluntária espontânea. Por consequência, a ação assistencial é vista como a filantropia da sociedade, não exigindo e nem caracterizando a ação de um profissional. Ou melhor, operar como um assistente social, nesta perspectiva, consiste em realizar algo que não seja assistência (SPOSATI, 2014, p. 55).

A constituição histórica das organizações filantrópicas, no Brasil, data de mais de quatrocentos anos. Inspirada no modelo de Portugal, a *Irmandade da Misericórdia* é registrada na literatura como a instituição filantrópica mais antiga e duradoura já instalada no Brasil. Pautada no modelo da esmola, servia bem mais aos seus próprios membros do que aos seus demandatários.

A ajuda era muito pequena e destinada a poucos, sendo a irmandade mais importante aos seus integrantes – a quem se atribuía um *status* diferenciado e vários privilégios – do que à população demandatária. Instalou-se em São Paulo em 1560, com uma pequena enfermaria que era ao mesmo tempo albergue e hospital atendendo com alimentação, abrigo e enfermagem a escravos e homens livres [...] (MESTRINER, 2008, p. 40).

Mas a grande matriz de assistência filantrópica misericórdia praticada pela Igreja Católica foi a Santa Casa de Misericórdia, exemplo expressivo da ação social das ordens religiosas, que predominou no período da colonização brasileira.

A Santa Casa instalou inicialmente, em São Paulo, serviços ambulatoriais e hospitalares que foram se ampliando gradativamente, até criar novos serviços como o “lazareto”, hospital para hansenianos (1802); a roda dos enjeitados ou dos expostos (1825), sistema que vigorou até 1927, quando foi extinto pelo Código de Menores; asilo para inválidos e assistência a presos e alienados (MESTRINER, 2008, p. 40-41).

A partir de um olhar histórico, há uma tendência a considerar a “clientela” usuária dos serviços da assistência como “quarto estrato” (SPOSATI, 2014, p. 62), agrupando indivíduos dependentes, frágeis e atrelados à pobreza.

Nessa perspectiva, a assistência se dirige à marginalidade social urbana causada pela insuficiência de renda, aspectos sócio-culturais e psicológicos de dependência, inter-relacionados numa causação circular cumulativa. Trata-se, nessa perspectiva, de qualificar a demanda a partir de um enfoque dualista “marginalização-integração”, criando-se inclusive um gradiente de estratificação social da população entre população marginal, dependente, subintegrada e integrada (SPOSATI, 2014, p. 62).

Ao longo do tempo, o desenvolvimento das práticas filantrópicas vai criando e institucionalizando novas regras de assistência, associando assistência à prevenção, mobilizando a sociedade, criando novos espaços institucionais e classificando a população demandatária. Não obstante, por meio desta *cruzada filantrópica* (MESTRINER, 2008), tais práticas assistencialistas vão também *ordenando* os atendimentos de forma a normatizar hábitos, costumes e comportamentos, aprofundando, sempre mais, o controle sobre as classes subalternas.

Para proteger a sociedade contra a insalubridade e a coletividade contra as enfermidades, a medicina higiênica racionaliza não só a localização espacial das instituições, mas penetra no seu interior, normatizando hábitos e comportamentos, classificando indivíduos, criando seções, quantas fossem as atividades (MESTRINER, 2008, p. 41).

Assim, seguindo uma *tipologia* das organizações sociais filantrópicas, Mestriner (2008) aponta que, no *Período Imperial*, até o ano de 1889, prevaleceu o modelo da *filantropia caritativa*, baseada na Assistência e repressão. Naquele modelo, o destaque vai para as *obras pias*, com atendimento conjunto a órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados. A regulação dos atendimentos era feita pelo viés religioso e incluía testamentos, subscrições e auxílios provinciais, organizados em comunhão com a junta da Fazenda Nacional ou Câmara Municipal do Império.

Ainda conforme a referida *tipologia*, após o período imperial, tivemos a *Primeira República*, entre os anos de 1889 a 1930, no qual implantou-se o modelo da *filantropia higiênica*, pautada na *assistência, prevenção e segregação*. A regulação era *médico-religiosa*, com auxílios provinciais; e também *jurídica*, com destaque ao *Código de Menores Mello Matos*, de 1927. Os atendimentos se davam por *especialidades*: para as *crianças*, haviam asilos e orfanatos; para os *velhos e idosos*, haviam os asilos; para os *alienados*, existiam os hospícios; para os *mendigos*, haviam os asilos de mendicidade; para os *doentes*, os atendimentos eram feitos nos sanatórios, dispensários e lazaretos; para os *imigrantes*, haviam as instituições de auxílio mútuo (MESTRINER, 2008, p. 45).

A *Filantropia higiênica* ou *assistência higienista* foi outro viés assistencialista criado com o intuito principal de proteger as classes dominantes, desenvolvida em aliança com a medicina social, visando prevenir a sociedade das doenças

contagiosas, emanadas, sobretudo, das classes populares. Os médicos assumiram um importante papel junto às autoridades públicas, com ações interventivas sobre a pobreza, buscando-se uma estratégia de “medicalização da cidade”, a partir do fechamento dos cortiços e da proibição de novas construções deste tipo. Assim, o cortiço também foi alvo da legislação à época (por volta de 1890), onde “germinava o mal que colocava em risco a saúde da população como um todo” (VALADARES, 1991, p. 86).

A necessidade de *medicalização da cidade* está diretamente atrelada com o alvorecer do processo de industrialização. A vida moderna nas recém criadas *idades*, traz o símbolo do *novo*, a via de acesso ao *progresso*, o velho sonho de *liberdade*. O modo *capitalístico* de viver vai se instituindo tão rapidamente quanto a criação de novos espaços de consumo e de lazer. Menezes (1992) assim define o comércio do prazer nas ruas do Rio de Janeiro, entre os anos de 1890 e 1930:

Passear pela cidade, divertir-se nas casas de espetáculos, cear e lanchar nos restaurantes, cafés e confeitarias, olhar vitrines passou a fazer parte do cotidiano carioca. A ‘indústria do lazer’ possibilitou uma nova movimentação das ruas e, conseqüentemente, uma nova ordem urbana. Longe já se estava da época na qual as ladainhas, as novenas, as festas dos santos eram os únicos acontecimentos a quebrar a monotonia da nascente burguesia cafeeira (MENEZES, 1992, p. 23).

Junto com as *luzes e vitrines*, os *becos, esquinas e ruelas* despontam como a outra face da mesma moeda. O tão decantado progresso vai se mostrando pleno de contradições.

E as mazelas da vida urbana despontavam a assombrar o homem, que, na verdade, era ainda aquele mesmo nascido na fazenda. Era a vida que se acelerava ao ritmo do fluxo do capital; era o crescimento da população pauperizada e sua concentração desordenada na *urbs*; era o fantasma das epidemias, dos miasmas e dos vícios que desde a antiguidade perseguiram os países ditos civilizados. Lá estava a imagem aterrorizadora pintada por Dickens do submundo daquela mesma Londres que ao final do século XIX constituía um dos modelos civilizatórios das classes médias urbanas brasileiras (RIZZINI, 2008, p. 32-33).

A exigência do controle social sobre a classe subalterna vai se tornando um urgente imperativo. A transição para o modo de produção capitalista cria um grande fluxo migratório populacional no sentido campo-cidade. Embora a pobreza já existisse

desde o Brasil colônia, foi com a urbanização que ela se radicalizou, transformando a cidade num verdadeiro “inferno social” (VALADARES, 1991, p.54).

A cidade revelava-se o mais flagrante lócus da desordem, da doença, da criminalidade e da imoralidade. O estilo de vida citadino, tão vulnerável à viciosidade e tão diferente daquele que caracterizava a vida rural, surgia com um tom de espanto em todo o tipo de literatura da época. As formas arquitetônicas e a divisão espacial da cidade também eram objeto de contraste, revelando uma preocupação constante com a segurança e a ordem (RIZZINI, 2008, p. 33).

A partir de um ideal europeu de *nação civilizada*, vai-se implantando no Brasil a prevalência do trabalho como critério moral de vida, de mobilidade social, consolidando, assim, uma verdadeira *ética burguesa do trabalho*.

E o que determinava a virtuosidade e a viciosidade de um indivíduo era, não por acaso, o cultivo ou não do ‘*hábito do trabalho*’ – uma das mais nobres virtudes dentro da ‘escala de moralidade’. Em contraposição, identificava-se na ociosidade a origem dos demais vícios, conduzindo indivíduo e sociedade à mais completa degeneração. A ociosidade seria o ponto de partida, inclusive, para a criminalidade, considerada como um dos mais degradantes males da sociedade e, portanto, aquele para o qual maiores esforços deveriam ser enviados para se evitar a qualquer custo (RIZZINI, 2008, p. 54).

É no Brasil urbano que as relações sociais de produção intensificam a produção da desigualdade social e da exclusão, gerando um grande contingente de *marginais*, que perecem pela falta de condições básicas de sobrevivência. Sobre o termo *marginais*, a partir de um olhar mais acurado, aquilo que se apresenta como ‘vilão’ ou ameaça, é resultado de um processo histórico de produção de desigualdades, inscrito na sociedade capitalista que entremeia *modernização, exclusão e marginalização*. Milton Santos (1979) em seu clássico *A Pobreza Urbana*, assim define tal processo:

Se, por um lado, a economia incorpora um certo número de pessoas ao mercado de trabalho efetivo, através de empregos recém criados, por outro, ela expulsa um número muito maior, criando de um golpe o subemprego, o desemprego e a marginalidade. O número desses “postergados” aumenta cada vez mais. É para esses remanescentes da força de trabalho nos níveis mais baixos do espectro sócio profissional que foi reservado o termo marginal (SANTOS, 1979, p. 34).

Foi assim que a assistência foi se reservando aos “sem trabalho”, seguindo a lógica da acumulação capitalista, inclusive estabelecendo critérios que diferenciavam

os aptos dos não aptos, os capazes dos incapazes: “Os ‘incapacitados’ a serem assalariados são os demandatários da assistência social” (SPOSATI, 2012, p. 16).

Vale ressaltar que a *etiologia da vagabundagem* marcou severamente o campo da assistência filantrópica no Brasil. Na tentativa de romper com os estigmas que o trabalho deixara por conta do período da escravidão, fez-se necessário criar uma nova ideologia valorativa para que as relações de assalariamento fossem implementadas. Toda resistência ao novo modelo capitalista que estava sendo implantado no Brasil, e que se erigiu na exploração, dominação e humilhação, era considerada transgressão à *ordem e aos bons costumes*.

Sabe-se que a ideologia burguesa forjou no Brasil o conceito de que ‘todo o trabalhador é um pretense vadio’. A resistência à subordinação, à exploração do trabalho para a ‘selvagem cultura’ que ainda grassa nos segmentos dominantes é sinônimo de vadiagem (SPOSATI, 2012, p. 17).

Martinelli (2011) corrobora o pensamento acima, afirmando que as práticas assistenciais repousam sobre uma base filantrópica, regulada, inicialmente, pela Igreja Católica, com fortes traços de caridade relativa à higiene, alimentação, abrigo, mas também à disciplina, vigilância e submissão dos desvalidos aos códigos, legislações e normas vigentes, que contribuíram para preparar o terreno para o processo da industrialização brasileira. A *influência doutrinária da Igreja Católica* foi uma das principais estratégias burguesa utilizadas para a implantação e expansão do capitalismo no Brasil, produzindo um ajustamento político e ideológico da classe trabalhadora aos limites estabelecidos pela classe burguesa: “os benefícios, concessões e serviços oferecidos procuravam recobrir a dominação e exploração burguesa, situando-se como formas ideológicas de preservar o domínio de classe” (MARTINELLI, 2001, p. 127). Assim foi que a *ação cristianizadora do capitalismo* ganhou espaço nas relações sociais, enquanto uma ação política, “estrategicamente concebida pela sociedade burguesa constituída para consolidar sua hegemonia de classe, para garantir o controle social e político do proletariado e dos segmentos sociais mais pauperizados” (MARTINELLI, 2001, p. 127).

Não obstante, o ranço histórico das práticas filantrópicas é uma marca difícil de superar, principalmente por se direcionar para o controle da população subalternizada e excluída, no circuito das relações sociais.

Da filantropia caritativa à higiênica, disciplinadora, pedagógica profissionalizante, vigiada e de clientela, foi se construindo uma estratégia de intervenção no espaço urbano, de controle da pobreza e das “classes desviantes”, que reduziu indigentes, abandonados, inválidos, doentes e delinquentes à categoria de “assistidos sociais”, para os quais foram se acumulando espaços institucionais próprios, de promoção/educação/reabilitação, com enunciados científicos, técnicos, administrativos, filosóficos e jurídicos que até hoje vigoram fortemente (MESTRINER, 2008, p. 40-41).

No tópico seguinte, veremos como a ação religiosa vai se tornando insuficiente e incapaz de controlar os setores empobrecidos, marginalizados e excluídos do acesso a bens e serviços sociais. Na medida em que o processo de industrialização foi sendo implantado e expandido, o Estado foi convocado a exercer o controle social e legitimar as relações sociais de base capitalista.

2.2 Estado e Assistência: primeiras práticas

Derivada do grego *status*, a palavra *Estado* significa *estar firme, aquilo que não passa*. Em nível teórico, corroboramos o pensamento de Althusser (1969) para quem o Estado é o *aparelho de Estado*.

Este termo compreende: não só o aparelho especializado (no sentido estrito) cuja existência e necessidade reconhecemos a partir das exigências da prática jurídica, isto é a polícia – os tribunais – as prisões; mas também o exército [...] o chefe do Estado, o governo e a administração (ALTHUSSER, 1985, p. 31-32).

O Estado (e a sua existência no seu aparelho) só tem sentido em função do *poder de Estado* (ALTHUSSER, 1969, p. 36). Este poder, legitimado pela sociedade, se fez atuante na implantação da *Filantropia Disciplinadora* (MESTRINER, 2008, p. 45), entre os anos 1930 a 1945, com o enquadramento e disciplinamento dos indivíduos às normas técnicas (estatais, legais). Trata-se do período em que o Estado vai, literalmente, se *aparelhando* para viabilizar a expansão do processo de industrialização no Brasil.

Segundo Mestriner (2008), no referido período, o aparelhamento do Estado fez com que vários setores sociais fossem desenvolvidos. Na área da *saúde*, expressão maior do referido *aparelhamento* são os hospitais materno-infantil, ambulatorios, postos de saúde. Na *proteção à infância*, tivemos a criação de orfanatos, creches e internatos. Na *educação*, houve a criação de educandários, de assistência pré-primária, primária, profissionalizante, educação de 'anormais', educação e reeducação de adultos. No que se refere aos *auxílios mútuos*, foram criadas as instituições étnicas e de categorias profissionais (MESTRINER, 2008, p. 45).

Em linhas gerais, o Estado regulava as instituições sociais e as formas organizativas de prestação dos serviços acima referidos, inclusive com previsão na Constituição Federal de 1934, que determinava, por exemplo, que algumas contribuições à caridade fossem oriundas de taxas alfandegárias, bebidas alcoólicas e embarcações. Não obstante, em 1931, o decreto nº 20.351 criou as Caixas de Subvenções destinadas a auxiliar estabelecimentos de caridade, de ensino técnico e os serviços de nacionalização do ensino. De acordo com Mestriner (2008):

Subvenção social é o auxílio financeiro às entidades sociais, que sai da esfera pessoal do governante e passa à esfera oficial. Constitui-se numa ajuda de caráter supletivo, que no início só podia ser aplicada em despesas de manutenção dos serviços e posteriormente como auxílio extraordinário, passando a subsidiar atividades de natureza especial ou temporária, como construção, reforma ou aquisição de equipamentos (MESTRINER, 2008, p. 58).

Algumas organizações merecem destaque, no que se refere ao aparelhamento do Estado, no campo da Assistência: no ano de 1935 foi criado o Departamento de Assistência Social de São Paulo; em 1941, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor; no campo da formação de pessoal, foi criado o Centro de Estudos e Ação Social, as Escolas de Serviço Social, o Movimento Católico Laico, os Centros Assistenciais Complementares.

Houve, também, a criação de algumas instituições fomentadas pelo Estado, a exemplo da Legião Brasileira de Assistência (1942) e do Serviço de Assistência Médica e Domiciliar de Urgência – SAMDU. Interessante notar que, no início dos anos 1940, já havia o prelúdio da criação de instituições que fizessem interface entre os setores *público / privado*, que aparelhassem o Estado para atender aos interesses

empresariais. Exemplo disso foi a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, em 1942.

Dentro da Assistência Social, o principal aparelho de mediação entre o Estado e as organizações sociais foi o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) que, enquanto órgão oficial do Estado, passa a atuar na função cartorial de cadastro e atribuição de subvenções às referidas organizações, além de normatizar e fiscalizar as entidades privadas.

A primeira medida legal nesse sentido no âmbito federal será dada apenas em 1938 (Decreto Lei nº 525, de 1.7.38) já sob vigência do Estado Novo, instituída sob o regime de Decreto-Lei [...] cria junto ao Ministério da Educação e Saúde o Conselho Nacional de Serviço Social, com as funções de órgão consultivo do governo e das entidades privadas [...] (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p.264).

Politicamente, o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS – não chegou a ser um órgão atuante, caracterizando-se mais pela manipulação de verbas e subvenções e como mecanismo de clientelismo político partidário.

Neste aspecto, a prestação e regulação da assistência social, foi se fazendo, desde os primórdios, com base em *preferências, escolhas e critérios subjetivos*, conforme apontavam os atos do então presidente, Getúlio Vargas:

Primeiramente ele mesmo atribuiu diretamente auxílios a organizações sociais, segundo seus próprios critérios e preferências, utilizando-se da “contribuição da caridade”. [...] A seguir, em 1931, Vargas criou a Caixa de Subvenções (Decreto-lei nº 20.351), utilizando o Ministério da Justiça como instituição mediadora, atribuindo ao ministro e funcionários a seleção e fiscalização dos processos [...] Finalmente, em 1938, ao criar o CNSS (Decreto-lei nº 525), inaugura um pacto com as elites e instala uma legislação de controle (MESTRINER, 2008, p. 67).

Conforme visto no tópico anterior, durante a Primeira República (1889-1930), o Estado era fraco e pouco intervinha nas relações sociais, cujas normas e preceitos eram religiosos, católicos. O Estado Republicano não considerava que o *social* fosse uma *função pública*, de forma que, quanto menos Estado, mais vantagens haveria para as oligarquias. Não obstante, com o processo de industrialização, o Estado vai associando à função de coerção, outras funções, também ligadas ao controle social,

cumprindo papéis de regulamentação, organização, coordenação e até de educação, sempre de forma autoritária, com legitimidade legal.

A regulação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. [...] Neste sentido, o governo Vargas investiu na formulação de legislações que foram delineando uma política baseada na proposta de um Estado social autoritário, que buscava a sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista (COUTO, 2017, p.95-96).

A partir da década de 1940, o Estado vai ganhando forma ao criar grandes instituições sociais, conforme citado anteriormente. Tal processo esteve diretamente relacionado com o fluxo migratório que compôs o primeiro conjunto de operários brasileiros. A função – corporativa - assumida pelo Estado foi, então, aquela de expandir as relações capitalistas e favorecer a recém constituída burguesia industrial.

A criação dessas instituições ocorreu no bojo do aprofundamento do modelo corporativista do Estado e do desenvolvimento de uma política econômica favorecedora da industrialização, adotada a partir de 1930. Dá-se, nesse contexto, a supremacia da burguesia industrial, no poder do Estado, aliada aos grandes proprietários rurais, ocorrendo, também, o crescimento do proletariado urbano, em face do desenvolvimento do modelo urbano-industrial e da capitalização da agricultura, com a consequente liberação de fluxos populacionais (SILVA, 2011, p.42).

O processo de industrialização traz em seu bojo o surgimento do operariado e as suas reivindicações, agora inscrito como tema relevante na agenda pública. A presença do Estado vai se ampliando no debate sobre direitos trabalhistas, na intervenção direta nos problemas sociais e nas primeiras formas de proteção social. A área da assistência social foi tratada a partir do caráter seletivo, já estabelecido pelo pensamento liberal, ou seja, considera a proteção social de âmbito privado e não público. A materialização desta prática assistencialista se mostra claramente nas relações de primeiro damismo, encarnada na Legião Brasileira de Assistência, que fora dirigida pela então primeira dama, Darci Vargas. Ali se aprofundaram relações clientelistas, de subserviência e exclusão, negociações elitistas, tendo o Estado como o grande mediador.

Criada pelo Dispositivo Legal nº 4.830, em 15 de outubro de 1942, a Legião Brasileira de Assistência se constituiu enquanto a primeira grande instituição de Assistência Social no Brasil.

É criada a grande instituição federal de assistência social (em 1942), com a intervenção direta do Estado, inaugurando a benemerência estatal e valendo-se da mobilização do trabalho civil, feminino e de elite, em apoio ao esforço nacional representado pela entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial (MESTRINER, 2008, p. 107).

A LBA, embora fizesse parte da burocracia estatal, ligada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, foi nucleada em todo o país e tinha como função precípua aglutinar as organizações assistenciais e transferir-lhes responsabilidades no sentido de exercer uma prática de ajustamento social, tendo por base ideológica as doutrinas cristãs.

Com base na encíclica social *Quadragesimo Anno* (1931), que vai confirmar quarenta anos depois os princípios da encíclica *Rerum Novarum* (de 1891), a Igreja procurará desenvolver “um projeto de cristianização” da sociedade, munindo principalmente o movimento laico com uma série de programas e respostas aos problemas sociais, pautando a justiça social nos princípios da cristandade (MESTRINER, 2008, p. 109).

Desta forma, a Legião Brasileira de Assistência ofereceu grande contribuição para a expansão do capitalismo no Brasil, passando a servir de *freio ao operariado*. A filantropia disciplinadora vai se instituindo e se consolidando como meio de expansão das relações capitalistas e do seu modo de produção. Nesta linha, o Estado vai exercendo uma dupla função: regulamentar as relações de trabalho – para os que estão trabalhando no mercado formal – e regular, pela via da benesse e da filantropia, os benefícios e aos componentes do exército industrial de reserva, como forma de ‘compensá-los’ pela não inclusão nas relações formais de trabalho.

A filantropia disciplinadora será instrumento político importante na modelagem do corpo do trabalhador que se idealiza. E se desenvolverá por meio de ações assistenciais esparsas, fragmentadas, paliativas e emergenciais, longe de se constituir uma política de assistência social -, o que somente alcançará cinquenta anos depois, pela Constituição Federal de 1988, quando passa a ser considerada política integrante do sistema de seguridade social (MESTRINER, 2008, p. 100).

É importante ressaltar e esclarecer sobre o aspecto da dualidade entre os *trabalhadores formais* e os *trabalhadores informais*. Isto por que, dependendo da condição de vínculo trabalhista, o indivíduo recebia uma atenção que partia da previdência social ou de ações assistencialistas. Assim é que o Estado social brasileiro vai se formando, segregando o direito aos que contribuem via trabalho: “Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 106).

Desta forma, além de incentivar e fomentar o assistencialismo, a benemerência e a solidariedade, o Estado, agora aparelhado, passa a ser responsável por estas práticas, regulando-as a partir do Conselho Nacional de Serviço Social. A marca da assistência vai se fazendo em ações corporativas e solidárias, sobrepujando a dimensão social pela econômica, o que se aprofundará com o período histórico brasileiro conhecido como *desenvolvimentismo*, conforme veremos a seguir.

2.3 Do desenvolvimentismo à ditadura militar: conservadorismo tecnocrático e assistência

O período histórico conhecido como *desenvolvimentismo* se refere à estratégia política utilizada pelo presidente da república, Juscelino Kubitschek (1956 – 1961). Fausto (2018) caracteriza o referido período como *anos de otimismo*, sobretudo devido aos altos índices de crescimento econômico.

Em comparação com o governo Vargas e os meses que se seguiram ao suicídio do presidente, os anos JK podem ser considerados de estabilidade política. Mais do que isso, foram anos de otimismo, embalados por altos índices de crescimento econômico, pelo sonho realizado da construção de Brasília. Os “cinquenta anos em cinco” da propaganda oficial repercutiram em amplas camadas da população (FAUSTO, 2018, p. 233).

É importante ressaltar que, durante o governo JK, houve a intensificação da política de substituição de importações, a partir de um modelo nacional-desenvolvimentista. Tratou-se de um processo de desenvolvimento parcial e fechado que “respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir,

aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência dos países desenvolvidos” (TAVARES, 2000, p. 225).

Tavares (2000), nos informa que, na metade dos anos 1950, havia terminado a etapa considerada “fácil” da política de substituição de importações no Brasil, mas ainda permaneceu a necessidade de importação de máquinas e equipamentos. Desta forma, o governo intensificou o processo de industrialização para passar a produzir internamente bens de capital e bens de consumo duráveis.

Assim é que a política econômica de Juscelino Kubistchek foi ancorada no Plano de Metas, que priorizou seis grandes áreas: alimentação, transportes, energia, indústrias de base, educação e a construção de uma nova capital para o país, Brasília. O intento era colocar em marcha um projeto nacional no qual o Estado tivesse papel preponderante na ‘modernização’ e organização da economia, com forte abertura ao capital internacional, por meio de importações de equipamentos estrangeiros, sobretudo nas áreas do setor automobilístico, transportes aéreos e estradas de ferro (FAUSTO, 2018, p. 236).

Entra em cena a *ideologia desenvolvimentista*. Ideias associadas a um padrão de *modernização, paz social, segurança, progresso e desenvolvimento*, ganham força política e alcançam a retórica popular, associando a política de massas getulista com a abertura para a internacionalização da economia brasileira. Em contraste elementar, coexistem, lado a lado, *desenvolvimento e subdesenvolvimento*, e o *atraso* passa a ser o grande vilão.

O problema central a atacar seria, nesse sentido, o atraso, do qual decorre a posição secundária ou marginal ocupada pelo Brasil dentro do sistema capitalista; e a superação do atraso – a expansão econômica – se integra à expansão do próprio sistema capitalista global. Nesse sentido, o ‘desenvolvimentismo visa a uma integração mais dinâmica no sistema capitalista’ (IAMAMOTO, 2018, p. 360).

E o referido *atraso* esteve associado ao padrão *agrário-exportador* e ao fraco desenvolvimento industrial, que deveria ser substituído pelo padrão mundial dominante, garantindo-se a “libertação econômica e a própria continuidade da expansão” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 360).

O Estado assume um conjunto de funções relacionadas à ‘educação’, no sentido de capacitar e qualificar a força de trabalho, num processo de *adensamento tecnológico* à mão de obra.

Neste sentido, como criador de *economias externas* para o empresariado industrial, o Estado assume progressivamente a educação elementar da população, assim como financia atividades educacionais profissionalizantes e subvenciona outras, de caráter privado, que se destinam a esse fim, no sentido de prover as necessidades a curto e médio prazos. Os problemas do equilíbrio orçamentário, a escassez de recursos, levam a que o Estado procure “interessar” o empresariado industrial na qualificação da Força de Trabalho, em atividades não exclusivamente relacionadas às unidades individuais de produção. Atuará, assim, também como agência de pressão sobre o empresariado industrial, no sentido de que este assuma diretamente – isto é, com recursos próprios – encargos no processo de *adensamento tecnológico* da Força de Trabalho coletiva (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 269).

Naquele contexto, o SENAI foi o principal instrumento de atuação coletiva do empresariado na implementação do processo de adequação da força de trabalho coletiva às necessidades da produção. O desenvolvimento das relações capitalistas no país apresenta novas necessidades de produção, que, por sua vez, geram necessidades novas para os trabalhadores que buscam formas de satisfazê-las para se reproduzir.

Frente aos avanços das relações capitalistas, surgem novas demandas sociais: “[...] a intensificação do ritmo de trabalho, a atenção para a vigilância e manuseio de um número maior de máquinas etc., passam a exigir, concomitantemente, maior especialização e maiores necessidades para a reconstituição e reprodução da força de trabalho, como a diminuição da jornada de trabalho, férias etc” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 271). Observa-se uma mudança significativa no comportamento assistencial do Estado e do empresariado em relação ao proletariado. Entrou em curso uma nova racionalidade que levou a uma política mais global, deixando paulatinamente de lado as ações paternalistas ofertadas ao proletariado como únicas respostas às suas reivindicações.

Pereira (2011), ao analisar os anos 1950 e o governo Kubitschek, afirma que este leva a cabo o discurso internacional que reforça a implantação de um novo padrão de investimento do capital internacional no Brasil, que busca novos mercados no contexto de reconstrução das economias no pós-guerra.

[...] a meta econômica permanece prioritária. Centrado nela, o governo acalenta ambições mais amplas, como a de atrair o capital estrangeiro para o país, consolidando assim o capitalismo dependente nacional. No rol desses interesses, a política social só tem serventia como investimento em capital humano, como aconteceu com a inclusão da educação no Plano de Metas e com o apoio governamental aos programas de desenvolvimento de comunidade, em contraposição ao progressivismo e à autonomia relativa dos Países latino-americanos, defendido pela CEPAL (PEREIRA, 2011, p. 133).

A secundarização do social no período Kubitschek, advém da premissa de que o desenvolvimento econômico por si só, seria amplo, eficiente e ágil, que daria conta de todas as questões, inclusive levaria à melhoria das condições de vida das populações mais pobres. No entanto, [...] “o progresso econômico, com alto índice de expansão da produção, não será homogêneo, e a inflação acelerada vai penalizar principalmente as classes trabalhadoras e os mais pobres” (MESTRINER, 2008, p.131).

A demanda pela assistência social se torna concreta na sociedade. Mestriner (2008) afirma que a assistência destinada aos pobres e desvalidos que estavam fora do mercado de trabalho era concentrada na União, dando continuidade às ações da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que regulava a filantropia.

Neste sentido, o governo incentivou a filantropia, institucionalizando, definitivamente, as subvenções sociais que passaram a fazer parte do orçamento da União; isentou a cobrança de Imposto de Renda das instituições assistenciais e da contribuição previdenciária; estimulou doações às entidades assistenciais com vistas à dedução no Imposto de Renda; introduziu o certificado de fins filantrópicos e anistiou entidades inadimplentes com a previdência social.

Esses ordenamentos fiscais denotam o propósito de enfrentar o empobrecimento da população, porém, não se trata de um investimento adequado em políticas públicas direcionadas ao combate à pobreza e à desigualdade; não obstante, não foi dada atenção às demandas e/ou necessidades da população empobrecida (MESTRINER, 2008, p 132).

Neste sentido, Pereira (2011, p. 130) destaca que no período do governo Kubitschek

A subordinação dos valores da equidade e da justiça sociais aos interesses da maximização econômica impediu que o envolvimento estatal na regulação e na provisão sociais viesse a significar ponderável mudança no padrão da

política social herdado do período anterior. Efetivamente, entre 1930 e 1964, não houve, no terreno social, um rompimento decisivo com o *laissez-faire* nem com a antiga estrutura do poder oligárquico da era agro-exportadora. Tinha-se, de fato, uma política social *ad hoc*, apesar de sua crescente regulamentação formal.

De fato, no período Kubitschek até 1964, apesar do planejamento ganhar centralidade na agenda governamental, os aspectos sociais continuaram marginais, e se mantiveram assim até o período em que Jânio Quadros assume a Presidência, em 1961. A sua política procurou se distanciar das diretrizes de Juscelino Kubitschek, construindo [...] “um ideário com base em um desenvolvimento econômico mais equilibrado, contrapondo-se à elevada dívida externa, ao balanço de pagamento e à alto do custo de vida, ressaltando a importância da recuperação econômico-financeira, juntamente com a recuperação da administração e da política social” (MESTRINER, 2008, p. 132).

O governo de Jânio Quadros durou apenas oito meses e ostentou um caráter populista. Impôs medidas de conteúdo moralista e outras que não se coadunavam com o desenvolvimento econômico e social do País. Com relação às instituições sociais, prometeu moralizar as subvenções sociais, mas nada foi feito de concreto e, também, não alterou as bases nem o processo das políticas sociais.

A pressão e o desgaste rápido da imagem de Jânio Quadros acarretaram na sua renúncia em agosto de 1961, conduzindo o país a um impasse político-militar, pois muitas das forças políticas eram contrárias à posse de João Goulart, seu vice-presidente.

Conforme Silveira (2017) ao assumir o governo após a renúncia de Jânio, João Goulart (1961-1964) trouxe novos agentes para o cenário político brasileiro - os movimentos sociais avançaram, organizaram-se, fortalecendo-se no campo, representado, principalmente, pelas Ligas Camponesas.

Líder populista, Goulart reúne muitas ambiguidades e compromissos de massa. No seu governo foi elaborado o Plano Trienal contemplando Reformas Institucionais de Base – administrativa, bancária, fiscal e agrária. Além disso, foram diversas medidas³ no campo do trabalho, da previdência e da educação.

³ Foram adotadas as seguintes medidas: no campo do trabalho, criação do Estatuto do Trabalhador, da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), do 13º salário, do salário-família para o trabalhador urbano e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), visando à

Naquele período, segundo Mestriner (2008) a área social foi tratada de modo incipiente pelo Estado brasileiro e era utilizada como estratégia favorecedora ao desenvolvimento econômico e conseqüentemente, como mediadora da correlação de forças neste campo.

No âmbito da Assistência Social, o governo continuou incentivando a ampliação e o surgimento constante de novas instituições, públicas, semipúblicas e privadas, que aparecem em conjunturas determinadas – como respostas ao desenvolvimento real ou potencial das contradições geradas pelo aprofundamento do modo de produção capitalista (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 245).

Silveira (2017) destaca que, em relação à assistência social, no referido período, opera-se não mais do que permanências das práticas anteriores, com a LBA assumindo a coordenação dos programas assistenciais e o CNSS dando continuidade ao seu papel de controlador e distribuidor de verbas e subvenções sociais, enquanto as decisões políticas e administrativas eram centralizadas no Governo Federal.

A LBA ganha uma ampla estrutura nacional, com órgãos centrais, estaduais e municipais. Nesse processo de expansão, procura mobilizar e coordenar as instituições sociais privadas e públicas, ao mesmo tempo que, por meio de ações próprias, tenta suprir as defasagens apresentadas pelo sistema assistencial existente. Começa então a colocar a transferência de recursos em novo patamar, passando a atribuir subvenções a entidades sociais que possam complementar seus programas e projetos (MESTRINER, 2008, p. 145).

Apesar da vigência em curto espaço de tempo, o governo de Goulart apresentou uma proposta mais progressista de política social e uma intenção deliberada de intervir nas bases de políticas e instituições estratégicas. Entretanto, o intento governamental de realizar reformas de base, reivindicadas pela sociedade, e mudanças no sistema eleitoral, na organização urbana, na educação superior e na relação prevaiente do país com o capital estrangeiro, provocou inquietações conservadoras, levando a burguesia industrial e a classe média (que temia o socialismo) a se rearticularem com as velhas forças agromercantis para agir contra Goulart (PEREIRA, 2011, p. 134).

unificação de benefícios e serviços prestados pelos antigos IAPs, priorizando a padronização da qualidade da assistência médica. No campo da educação, merece referência a criação da Lei de Diretrizes e Base, do Programa de Alfabetização (baseado no método Paulo Freire) e do Movimento de educação de Base (MEB) (PEREIRA, 2011, p. 134).

O resultado desse processo de contestação das elites e da classe média abriu caminho para o golpe militar de 1964 e a inauguração de um outro padrão (autoritário) político-administrativo no país, que garantisse a expansão (internacional) do capital, promovendo o consórcio entre o monopólio imperialista e a (fraca) oligarquia nativa.

É assim que o pacto contra-revolucionário refrata-se na divisão do poder: este é concentrado nas mãos de uma burocracia civil e militar que serve aos interesses consorciados dos monopólios imperialistas e nativos, integrando o latifúndio e deslocando a camada burguesa industrial que condensava a burguesia nacional. A resultante é um Estado que estrutura um sistema de poder muito definido, onde confluem os monopólios imperialistas e a oligarquia financeira nativa (NETTO, 2005, p. 30).

A ditadura instalou-se com o objetivo de pôr fim ao movimento de esquerda e aos partidos nacionalistas tidos como radicais; cassaram direitos políticos, demitindo funcionários públicos e militares, interviram em universidades e alimentaram o horror aos comunistas. Dessa forma, ao longo do período 1964-1984, o Brasil transformou-se em verdadeiro

[...] Estado unitário, ficando o poder concentrado no Executivo federal, que usa a ideologia da segurança nacional como justificativa para todas as medidas de força e arbitrariedade adotadas e como eixo convergente de todas as políticas, inclusive a econômica (MESTRINER, 2008, p. 154).

O Estado autoritário se une fortemente às forças econômicas dominantes, pondo fim à política de massas implementada no período anterior, criando uma abertura para um modelo estatal mais tecnocrático e centralizado, voltado a atender predominantemente aos interesses elitistas.

Das principais características verificadas no período, ressalta em primeiro lugar a que expressa uma nítida modificação no conteúdo do Estado, o qual deixa de ser uma organização eminentemente populista para tornar-se tecnocrática e centralizada, fundada em um restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, sob os aplausos das classes médias assustadas com o turbulento período anterior (PEREIRA, 2011, p. 135).

O modelo econômico adotado era concentrador e excludente e a política, autoritária. Essas medidas, associadas ao liberalismo conservador, levaram à tona “[...] o menosprezo pelas massas, valorização do capital estrangeiro e a concepção

de política social como uma decorrência do desenvolvimento econômico” (PEREIRA, 2011, p. 136).

Entre o período 1964-1967 os governos militares defendiam a “produtividade social”, no entanto, quase nada de novo foi desenvolvido na área social. Pereira (2011) destaca que nos três primeiros anos do regime tecnocrático-militar, deu-se continuidade aos programas e projetos da era populista, e reatualizaram algumas medidas preexistentes no campo do trabalho, a serviço do capital.

De fato, o que se teve foi a expansão da cobertura da política social brasileira, “[...] conduzida de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão dos direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 135).

Naquele contexto, houve um forte incremento da política social brasileira, com sua expansão e modernização com objetivo de encontrar adesão popular e legitimidade ao regime. Dentre as principais medidas pode-se destacar:

[...] a unificação, uniformização e centralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966; a previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais, por meio do Funrural, política que aderiu, neste caso, uma caráter mais redistributivo; a cobertura previdenciária também alcançou as empregadas domésticas (1972); em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído ao menos um ano para a previdência. O Ministério da Previdência e Assistência Social foi criado em 1974, incorporando a LBA; houve a criação da Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor - Funabem, em 1965 (BEHRING; BOSCHETTI, 2001, p. 136).

Tinha-se um cenário paradoxal, pois em meio ao autoritarismo e repressão da ditadura, ampliou-se o campo das políticas sociais. Apesar dessa intensa institucionalização das políticas sociais, a assistência social teve a menor importância, e continuou essencialmente implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA, que foi a instituição de assistência de caráter executor, que teve o maior crescimento e força nesse período.

Pelo Decreto-lei nº 593, de 27/5/1969, é transformada em Fundação, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e passa a ser mantida com subvenções da União, estados e municípios. Como pessoa jurídica de direito privado, vai manter sua autonomia, sendo, no entanto, regida pelas normas orçamentárias da União. Como Fundação de Assistência

à Maternidade, à Infância e à Adolescência, compete-lhe então a execução dos programas de assistência em geral, que poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio ou contrato (MESTRINER, 2008, p 167).

De fato, as práticas assistenciais ganham mais estrutura e racionalidade, visto que se desenvolve um aparato estatal que cresce e se burocratiza. Tais práticas vinham sendo incorporadas pelas várias instâncias governamentais, expandindo-se em todo o país.

As prefeituras municipais implementaram o atendimento ao social, como serviço complementar ao próprio gabinete do prefeito, ou junto a secretarias afins, ou mesmo como setor independente. Em 1966, a Prefeitura de São Paulo formaliza a atuação na área, criando a Secretaria do Bem-Estar Social. São criadas também, em outros estados, secretarias ou departamentos específicos, tais como órgãos municipais e estaduais com competência e relações difusas, funcionando com orçamentos mínimos, muitas vezes com pessoal cedido. Mesclando suas ações com as de higiene e saúde, vão reproduzir o comportamento da União, no sentido de atuar também, por meio de multiplicadores e, indiretamente, por convênios com as instituições privadas (MESTRINER, 2008, p. 165).

Conforme, Silveira (2017) a assistência atuava na modalidade de execução direta e indireta (convênios e contratos) tanto com organizações públicas dos Estados e municípios como em relação às instituições privadas – associações, sindicatos, Igreja, entre outros. Essa opção provoca aumento do contingente de “assistidos” com a centralização dos serviços na LBA, confiando no potencial das comunidades que transplantavam as orientações vindas dos gabinetes ministeriais para a realidade local. A LBA multiplicou esforços na direção de um atendimento voltado para a população pobre que se expandia, agravando a situação social do país.

As contradições aprofundavam-se dia após dia, afastando a classe média, Igreja, profissionais liberais, militares e tecnocratas do bloco do poder. A massa avançava, tomando consciência, politizando-se, reagindo às ações da ditadura que se diluía, gradativamente, por exigência dos agentes em conflito. Já era possível, no início dos anos 1980, vislumbrar o movimento político-histórico a favor da democracia. O processo de abertura política só se consolidou em 1985, com o presidente Figueiredo (1979-1985) efetivando-a. Ainda assim, o “núcleo duro” do governo e seus políticos reagiam com opressões, ações de rebeldia e tirania (SILVEIRA, 2017, p. 57).

Em 1974, começam a transparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional, restringindo o fluxo de capitais, e também dos limites internos. Os anos subsequentes serão marcados pela distensão, pela abertura lenta e gradual do regime, num processo de transição para a democracia que irá condicionar em muito a adesão brasileira às orientações neoliberais, já em curso no nível mundial, implicando o caráter tardio da adesão brasileira ao neoliberalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 138).

A transição democrática ocorreu em um terreno tensionado por conflitos e desafios à sua concretização. No horizonte da redemocratização tem-se o difícil processo de reconstitucionalização política do país, eliminação da crise econômico-social instalada, somado a um complexo conjunto de interesses, demandas e expectativas dos diversos sujeitos envolvidos nas negociações do processo de abertura política. É importante frisar que esse processo fora fortemente controlado pelas elites brasileiras que temiam o protagonismo radicalizado das classes populares que ganhavam as ruas em defesa da democracia.

A transição democrática não ocorreu através de um movimento de ruptura, e sim “[...] processada “pelo alto” – negociada politicamente, demandando a elaboração de complexas redes de acordo entre as cúpulas partidárias, governadores, forças armadas e candidatos” (MESTRINER, 2008, p. 185). A transição ocorreu lentamente, num movimento contraditório. Tem-se a reativação e o surgimento de novas organizações de defesa de direitos humanos e que lutam por conquistar os direitos sociais dos sujeitos coletivos, em meio à cultura autoritária ainda prevalecente.

Graças à crescente mobilização da sociedade, alguns avanços civis e políticos se fizeram notar: anistia, em 1974, com a restituição dos direitos civis e políticos aos cidadãos cassados pelo regime militar, eleição para governadores, em 1982, e ampla campanha popular pelas “Diretas Já”, isto é, pelas eleições diretas para a Presidência da República (PEREIRA, 2011, p. 148).

Os anos 1980 ficaram conhecidos como a década perdida do ponto de vista econômico; sob o ponto de vista social são conhecidos como o período de grandes conquistas democráticas, em função das lutas sociais e da Constituição de 1988. Vale ressaltar que a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contra mobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia,

contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 141). É desse período a inclusão, pela primeira vez na história política do Brasil, da assistência social numa Constituição Federal, na condição de direito social.

A inserção da assistência social na Seguridade Social brasileira como direito de cidadania ocorre em meio a intensas lutas e disputas de diferentes projetos. Os fluxos e refluxos desse processo são analisados no tópico seguinte.

2.4 A Redemocratização e o Direito à Assistência Social

O final dos anos 1970 foi marcado, na sociedade brasileira, pelas manifestações de massa e por forte movimento de repulsa e contestação à ordem autoritária, visando à democratização do país. Neste quadro foi desencadeado o processo de ruptura da ordem imposta pela ditadura militar, com uma forte mobilização popular e política, que visava a superação do padrão repressor para a institucionalização democrática, participativa e descentralizada. Este processo de mobilização da sociedade civil e de organização e de luta dos movimentos sociais pelo reconhecimento dos direitos sociais, buscava uma nova institucionalidade que implicava tanto a democratização do Estado como a participação da Sociedade Civil na gestão pública.

A prosperidade prometida com o projeto de Estado militar-tecnocrático mostrou-se falaciosa, e os sacrifícios solicitados à população, tendo em vista um desenvolvimento que beneficiaria a todos, revelaram-se restritivos. A década de 1980 mostrou um país com enormes dificuldades geradas pela grande concentração de renda e por uma política econômica restritiva do ponto de vista da participação da população na riqueza nacional, que se já não apontava o crescimento do bolo como estratégia de acumulação de riqueza, proposta pelos governos militares, muito menos falava em sua distribuição, revelando ser uma sociedade extremamente desigual [...] (COUTO, 2018, p. 137).

Nos anos 1980, a discussão das políticas sociais ganha relevância pelo seu caráter de mediação entre as demandas sociais e os interesses estatais em implementá-las. Assim é que tem origem o processo de redemocratização brasileiro, cujas principais características eram o surgimento e criação de espaços, conceitos e

estratégias que passaram a integrar a relação Estado/Sociedade Civil. Os Movimentos Sociais lutavam nas ruas pela volta do Estado de direito.

Foi nesse contexto que importantes e significativos avanços foram construídos, acarretando novas configurações e novas concepções para a área dos direitos civis, políticos e sociais, expressas numa nova forma de organizar e gestar o sistema de seguridade social brasileiro, trazendo, para a área, a assistência social como política social de natureza pública (COUTO, 2018, p. 140).

Apesar da crise econômica, a redemocratização trouxe para o centro do debate a luta pelos direitos sociais e pela participação popular na coisa pública, no sentido de imprimir na Constituição Federal de 1988 políticas orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática. Desta forma, se articularam movimentos sociais, partidos políticos, segmentos profissionais e usuários das políticas públicas em torno da formatação dos direitos sociais no Brasil.

Daí decorre, por exemplo, a introdução do conceito de seguridade social, articulando as políticas de previdência, saúde e assistência social, e dos direitos a elas vinculados, a exemplo da ampliação da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais, agora no valor de um salário mínimo e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência (BEHRING, 2011, p. 144).

A mobilização social em torno das áreas da saúde, previdência e assistência social produziram estudos e propostas que contribuíram para incorporar no texto Constitucional um capítulo sobre a *ordem social*, que garantisse *justiça* e *equidade social*.

Obtém-se, assim, uma legislação com alcance social, que abre perspectivas às políticas públicas, definindo o direito dos cidadãos à proteção social, o dever do Estado na garantia deste direito e a exigência da descentralização político-administrativa na sua gestão, com a efetiva participação da sociedade no controle social (MESTRINER, 2008, p. 182-183).

O entendimento sobre a assistência social enquanto um direito social encontra-se no âmbito do debate sobre a *Seguridade Social*, composta por três políticas fundamentais, quais sejam: *Política de Saúde, Previdência Social e Política de Assistência Social*. A partir do processo de redemocratização e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social brasileira se reconfigura, passando a compor, no dizer de Behring (2009), um modelo híbrido.

Foi somente com a Constituição de 1988 que as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e re-estruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro. Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) (BEHRING e BOSCHETT 2011, p. 8).

A caminhada para a institucionalização das políticas de seguridade social (saúde, previdência e assistência) alcança, por meio do processo de elaboração das suas leis orgânicas, consistência teórica. De forma mais lenta, a assistência social também conquistou espaço oficial e condições de implementação, superando o seu perfil histórico assistencialista, alçando à condição de uma política pública.

Não obstante, a abertura democrática lança a recuperação das liberdades e, com isso, vem à superfície questões ligadas à corrupção e à apropriação indébita da coisa pública, já enraizadas nas práticas políticas brasileiras.

Neste desvelamento, dois organismos são expostos à desmoralização, enquanto espaços privilegiados de desmandos: a LBA e o CNSS – objetos de escândalos nacionais, começarão seu processo de decadência, que justificará em pouco tempo sua extinção (MESTRINER, 2008, p.183-184).

Como é possível perceber, muitos desafios se impuseram no percurso de consolidação da assistência social, enquanto uma política pública. Sobretudo, o contexto dos anos 1980 é marcado pela abertura aos ditames neoliberais. Os primeiros ventos da globalização (MESTRINER, 2008) já sinalizam os ajustes que o Brasil deveria fazer com relação à imposição dos ideais neoliberais, na busca pela eliminação da crise econômico-social instalada e no “[...] enfrentamento de um complexo conjunto de interesses, demandas e expectativas, advindos das negociações do processo de abertura política” (MESTRINER, 2008, p. 184).

De fato, o desafio consistiu não apenas em superar as amarras do regime militar, o seu autoritarismo e repressão, mas em refazer o Estado brasileiro, já impregnado pelas relações corporativistas, clientelistas, nepotistas, um Estado que estabelece uma verdadeira *relação de promiscuidade* entre o público e o privado (OLIVEIRA, 1999).

Importante reforçar que a trajetória da assistência social, a sua construção política, marca a busca pela ruptura com um padrão conservador, de caráter filantrópico, caritativo, fundamentado pela lógica do favor, da ajuda, situando-a no campo dos direitos. Todavia, o caráter assistencialista vai predominar até o momento em que se estabeleceu um confronto ideológico, no qual houve um protagonismo de profissionais do Serviço Social que atuavam na Legião Brasileira de Assistência, questionando a concepção e a prática da assistência social. Essa ruptura somente encontra vazão na década de 1970, a partir do processo de redemocratização da sociedade brasileira, quando a assistência social avança para uma disputa tensionada entre um projeto de viés conservador e um projeto que a considera uma política pública de direito (SPOSATI, 2014).

A ANASSELBA – Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência -, se articulou com o Conselho Nacional de Assistência Social, com o Conselho Federal de Assistência Social e outras organizações populares para a geração de debates, documentos, posicionamentos e proposições para efetivar a inserção da Assistência Social na Constituição Federal de 1988, enquanto direito do cidadão e dever do Estado.

Os movimentos pró-assistência social passam a ser articulados com a presença de órgãos da categoria dos assistentes sociais que, através do então CNAS e CEFAS – hoje CRESS e CFESS – vão se movimentar com a ANASSELBA, Frente Nacional de Gestores Municipais e Estaduais, Movimentos pelos Direitos das Pessoas com Deficiência, dos Idosos, das Crianças e Adolescentes, pesquisadores de várias universidades pleiteando a regulamentação da assistência social (SPOSATI, 2011, p. 54-56).

Mesmo com a organização e pressão dos movimentos sociais, a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social vai ocorrer com atraso e muitas dificuldades para a sua aprovação. Durante o governo Collor, o projeto de Lei que propunha a implantação da assistência social enquanto um direito foi negado, sob o argumento de que se precisava de uma “assistência social responsável”. O veto do executivo, na figura de Collor de Melo, se coadunava com a deterioração dos organismos estatais da área social, período aquele marcado por forte corrupção, escândalos e favorecimentos.

À frente da LBA, órgão federal com 1 bilhão de dólares de orçamento anual, foi colocada a primeira-dama do Estado, Rosane Collor, que preencheu, com elementos da sua família, quase todos os cargos de confiança do órgão, quer da direção nacional, quer das superintendências estaduais (MESTRINER, 2008, p. 203).

Desta forma, percebemos que houveram muitos impasses para que a assistência social pudesse ser reconhecida, oficialmente, enquanto uma política pública, gratuita e de responsabilidade estatal. Não se deve deixar de dizer que a sua regulamentação foi o resultado direto de uma intensa e contínua mobilização popular e pressão política.

Neste sentido, em revisão à construção histórica da Política de Assistência Social no Brasil, Araújo *et. al* (2019) afirmam que a configuração da Assistência Social ocorrida nos anos 1980, é resultado da luta de diferentes grupos e sujeitos sociais pela institucionalização da proteção social como responsabilidade estatal, materializada, sobretudo, pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social (1993). De acordo com as autoras:

No decorrer das três últimas décadas, a PAS vem tentando se configurar como política pública de responsabilidade estatal, apresentando avanços no âmbito jurídico-normativo e na constituição de uma nova institucionalidade a partir da implementação do SUAS, com inovações nos campos da gestão, da execução e do controle social (ARAÚJO *et al*, 2019, p. 33).

Portanto, a partir do *movimento das políticas públicas* (SILVA, 2013), foi criada, nos anos 1980, uma nova institucionalidade, que inaugura a concepção de Seguridade Social enquanto um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social” (BRASIL, 1988, p. 129). A Assistência passa a ser definida como uma política que deve ser garantida a quem dela necessitar, sem prévia contribuição. Sobre esse avanço, Couto (2008) considera que:

Pela primeira vez um texto constitucional é afirmativo no sentido de apontar a responsabilidade do Estado na cobertura das necessidades sociais da população e, na sua enunciação, reafirma que essa população tem acesso a esses direitos na condição de cidadão (COUTO, 2018, p. 161).

Outro marco fundamental foi a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social, sancionada em dezembro de 1993. Em consonância com a Constituição Federal de 1988, a LOAS conceitua a Assistência Social em seu artigo primeiro:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993, p.1).

A Lei Orgânica da Assistência Social é inovadora na medida em que institucionaliza benefícios, serviços, programas e projetos como forma de garantir direitos sociais às pessoas que necessitam de auxílio e que se encontram em situação de vulnerabilidade ou de risco social, de forma não contributiva, onde o Estado é responsável em assegurar o acesso à população que dela necessitar, delimitando as responsabilidades a cada esfera de governo (Federal, Estadual e Municipal), descentralizando o poder. Conforme Yazbek (2004):

Como lei, inova ao afirmar para a Assistência Social seu caráter de direito não contributivo (independente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social e ao apresentar novo desenho institucional para a Assistência Social. Inova também ao propor a participação da população e o exercício do controle da sociedade na gestão e execução das políticas de Assistência Social (YAZBEK, 2004, p. 13).

Ainda sobre a LOAS, o inciso I, do Artigo 6º-A, define a Proteção Social Básica⁴:

Art. 6º-A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 1993, p. 7).

Com a Lei Orgânica da Assistência Social, tivemos uma série de avanços no campo institucional, com a implantação e implementação de serviços, programas e

⁴ Conforme a Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais assim define os Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

ações no campo da política pública da assistência social. Grandes marcos históricos imprimiram uma certa concretude à referida política, a exemplo da criação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, conforme veremos a seguir.

2.5 A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social

A Assistência Social, ao ser inserida na agenda governamental durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 - 2010), alguns avanços ocorreram, a exemplo do reconhecimento da necessidade de garantia de mínimos sociais⁵, efetivado por meio de debate sobre a pobreza e a fome que contribuiu para a criação de diversos programas federais, estaduais e municipais, que se espalharam pelo país tendo como público-alvo famílias pobres e extremamente pobres. Houve a construção de arcabouços normativos legais, como a Política Nacional de Assistência Social (2004), o Sistema Único de Assistência Social (2005) e a Norma Operacional Básico do SUAS (2005).

Em outubro de 2002, em sua quarta disputa consecutiva pela presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva elegeu-se presidente do Brasil, para o exercício 2002 -2005. Sua vitória se deu em meio à comoção nacional, dada a sua história de engajamento com a luta da classe trabalhadora e a sua posse aconteceu num clima cultural de esperanças e de expectativas de mudanças. Em seu primeiro discurso, garantiu que não podia errar nem decepcionar a Nação (SILVEIRA, 2017, p.78).

O candidato do PT conseguiu agregar um novo contingente de eleitores a seu eleitorado fiel, que já o havia sufragado em 1989, 1994 e 1998. O novo contingente era composto de amplos setores de classe média, que se haviam mostrado receosos em votar no candidato do PT nas eleições anteriores. Lula

⁵ O conceito de *Mínimos Sociais* passa então a ser alvo de estudos e debates. A sua concepção varia conforme o tipo, a lógica ou o modelo de proteção social adotado. Pereira (2002) propõe a substituição da expressão *mínimo* pela expressão *básico*: “Assim enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o “ótimo” de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo” (PEREIRA, 2002, p. 26-27).

soube atraí-los dessa vez. Além do menor temor ao candidato do PT, pesou também a baixa popularidade do governo FHC ao final de seu mandato. No ano da eleição, seu índice de aprovação girava em torno de 30% (FAUSTO, 2018, p. 350).

Ao longo dos governos petistas, não houve ruptura com os princípios neoliberais, que continuaram presentes tanto na política econômica quanto social.

A economia política singular da era Lula e que teve continuidade em linhas gerais com Dilma – porém, em um ambiente externo e interno desfavorável, o que teve implicações políticas e econômicas profundas - engendrou impactos materiais intensos sobre a vida dos que vivem em pobreza extrema ou absoluta, mesmo que não pela expansão dos direitos universais, o que implicaria efetivas reformas (BEHRING, 2019, p. 52).

Todavia, naquele período houve uma tendência real de redução da desigualdade de renda no Brasil, impulsionada, segundo Gonçalves (2012), pela estabilidade política, menor vulnerabilidade econômica, focalização dos gastos públicos sociais, transferências e benefícios, que, por vezes, transformaram-se em instrumentos eficazes de conquista de votos junto a grupos sociais de menor renda.

De fato, as políticas sociais, principalmente, salário-mínimo, previdência, benefícios e assistência social, são fundamentais para a garantia da legitimidade do Estado e da estabilidade política. Ademais, as políticas sociais são instrumentos funcionais para a redução ampliada da desigualdade da renda no Brasil.

Segundo Dedecca (2013, p. 36), o Brasil percebeu um aumento da atividade econômica que produziu uma elevação da taxa de emprego, dos rendimentos do trabalho, das transferências de renda e da valorização real do salário mínimo. A política macroeconômica foi orientada ao aumento do consumo e do investimento proporcionados, inclusive, pela forte expansão do crédito, cuja evolução se deu na mesma direção que a expansão dos salários, particularmente do salário mínimo, o qual serve de base para a concessão de benefícios sociais.

No referido período também foi possível observar o salto na taxa de crescimento do investimento público, a política de valorização do salário mínimo e a reestruturação de carreiras e salários do funcionalismo público. Essas medidas tiveram fundamental importância na redistribuição da renda.

Boschetti (2013), analisando os elementos determinantes para o aumento da renda no contexto dos governos petistas, aponta que: 58% da renda provinha do

trabalho; 19% da Previdência; 13% do Programa Bolsa Família; e 4% do BPC (Benefício de Prestação Continuada). Assim, a autora destaca a relevância da proteção social, que, apesar dos “inúmeros constrangimentos macroeconômicos por que tem passado, permaneceu responsável por 36% do aumento da renda do trabalho” (BOSCHETTI, 2013, p. 13).

O investimento em políticas e programas sociais esteve presente na tônica dos governos petistas, sobretudo do governo Lula, que logo em seu discurso de posse, em 1º de janeiro de 2003, apresentou o Programa Fome Zero, como principal estratégia para a garantia de segurança alimentar e nutricional.

Silveira (2007) afirma que o discurso de combate à fome é levado adiante pelo Presidente não somente no Brasil, mas na contextura mundial, quando chama a atenção para a população que vive a miséria da exclusão e não tem o direito básico de alimentar-se. Por isso, o Programa Fome Zero tornou-se símbolo do seu governo, tendo como estratégia o desenvolvimento de múltiplas ações e programas.

Silva (2010, p. 160) afirma que o Programa Bolsa-Família (PBF)⁶, aliado ao Fome Zero, foi considerado pelo governo sua ação mais importante no âmbito do enfrentamento da pobreza, pois propõe “[...] articular a transferência monetária a ações complementares mediante articulação com outros programas, com destaque para a educação, saúde e trabalho.”

Dados do MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) (2014) revelam que em 2004 o Programa Bolsa Família atendia a 6,5 milhões de famílias, passando para a marca de 14 milhões de famílias em 2014. Entre 2004 e 2013 é observada a redução da proporção de domicílios extremamente pobres para quase a metade dos domicílios em 2004. Naquele período, houve um crescimento dos gastos realizados com o Programa Bolsa Família. Em 2004, o gasto foi de 3,8 bilhões tendo o valor do benefício médio o patamar de R\$ 69,98 por família. Já em 2014, o gasto aumenta quase sete vezes, passando para R\$ 27,2 bilhões e o patamar do benefício médio por família passa para R\$ 169,03 (BRASIL, 2020).

⁶ Programa Bolsa Família (PBF) – Foi criado através da Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei n. 10.836, sendo que o Fome Zero foi por ele incorporado. O PBF prevê a transferência direta de renda, com condicionalidades, que beneficia famílias pobres (de renda mensal, por pessoa, de R\$ 60,01 a R\$ 120) e extremamente pobres (com renda mensal, por pessoa, de até R\$ 60).

De fato, diversos estudos demonstram os impactos do Programa Bolsa Família na diminuição da pobreza e desigualdade no país desde o início da sua implementação.

Silva (2010) ressalta que outros fatores também são apontados como causas dos declínios da desigualdade e da pobreza no Brasil nos anos recentes: a contribuição dos programas de transferência de renda; o crescimento real do salário mínimo, a estabilidade da economia e os benefícios da previdência social.

Conforme Silva (2010), ao lado do Programa Bolsa Família, merece destaque o Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado em 1993, no âmbito da Lei Orgânica de Assistência Social, iniciando-se sua implementação a partir de 1996. Trata-se de um benefício de caráter não contributivo, para pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e para pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho. Ambos, idosos e pessoas com deficiência, devem viver em famílias com uma renda per capita familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Nesse contexto, os programas sociais como o PBF (Programa Bolsa Família) e BPC (Benefício de Prestação Continuada) têm certa capacidade redistributiva, incrementando a renda das famílias mais pobres, injetando recursos na economia local e influenciando diretamente sobre as condições de vida de milhões de famílias brasileiras.

Silva (2010) destaca que esses programas se situam no campo da Política de Assistência Social por independerm de contribuição prévia ou de contribuição sistemática, e por se destinarem a populações pobres, que deles necessitam. De fato, não se pode perder de vista a importância da Política de Assistência Social na realidade brasileira, marcadamente injusta e desigual.

A partir do primeiro governo Lula a Política de Assistência Social passou por intenso processo de institucionalização e normatização. É desse período a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em dezembro de 2003, que representou um esforço no campo do fortalecimento da Assistência Social como política pública, voltando-se para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que para tanto, lançou um novo texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que é o documento que indica as diretrizes norteadoras desse campo para todo o Brasil e que se encontra em vigência.

Conforme Couto (2017, p. 66) a aprovação da PNAS 2004 é uma manifestação da resistência dos sujeitos comprometidos com a assistência social enquanto uma política pública que [...] “buscam construir um projeto de resistência e de ruptura frente à implosão de direitos alimentada pelo ideário neoliberal, afirmando por sua vez os direitos sociais dos usuários da assistência social”. Ainda conforme a referida autora:

A PNAS 2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites (CIT) e CIBs) (COUTO, et al, 2017, p. 67).

Após a aprovação da PNAS seguiu-se o processo de construção e normatização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado em julho de 2005 pelo CNAS. Este Sistema representa a materialização da Lei Orgânica da Assistência Social, reforçando o caráter público da assistência, a primazia do Estado, a proteção social a famílias e indivíduos, articula em todo o território a oferta dos serviços, benefícios e ações socioassistenciais, fomentando a participação da sociedade.

A PNAS e o SUAS situam a Assistência Social como Proteção Social não contributiva, direcionada ao atendimento das necessidades e proteção de cidadãos contra riscos sociais e vicissitudes da vida. A partir dessas normativas, a proteção social ofertada pela Assistência Social passa a ser orientada por dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de alta e média complexidade).

A Proteção Social Básica:

[...] tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos) e, ou, fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 1993, p.27).

Os serviços de Proteção Social Básica (PSB) são desenvolvidos de forma direta pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), ou de forma indireta pelas entidades e organizações de assistência social, da área de abrangência do CRAS. Estes são localizados em territórios considerados vulneráveis e com alto risco social e, estruturados para prestar serviços públicos assistenciais a famílias e a indivíduos. O CRAS, como unidade pública estatal, organiza, executa e coordena a rede de serviços socioassistenciais, possibilitando o acesso dos cidadãos a projetos e programas preventivos dos riscos sociais.

Os serviços de Proteção Social Especial (PSE) voltam-se a indivíduos e grupos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade pessoal e social, decorrentes do abandono, privação, perda de vínculos, exploração, violência, entre outras. Destinam-se ao enfrentamento de situações de risco, em casos onde os direitos de famílias e de indivíduos tenham sido violados ou se encontrem em situações nas quais já tenha ocorrido o rompimento dos laços familiares e comunitários (COUTO et al, 2017, p. 71).

Os serviços de Proteção Especial podem ser:

- de média complexidade: famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos.
- de alta complexidade: são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos com seus direitos violados, que se encontram sem referência, e/ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou, comunitário (BRASIL, 2004, p.27).

A Proteção Social Especial de média complexidade realiza trabalhos mais complexos, em virtude da perda dos vínculos familiares, aprofundamento dos riscos sociais e pessoais, abandonos, maus-tratos, abuso sexual, entre outros, e é prestada nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), envolvendo uma equipe técnica especializada para monitorar e acompanhar famílias e indivíduos.

Duriguetto (2015) afirma que o SUAS representa uma concreta forma de operacionalização da Política Nacional de Assistência Social constituindo avanço para que esta se configure como uma política de Estado e não de governo, reafirmada em cada esfera da federação.

Embora apresente várias possibilidades e pareça muito promissor na tentativa de afirmar a assistência social como uma política pública, o SUAS também encontra limites objetivos para se concretizar, já que prevê por parte do Estado um investimento na assistência social que contraria a política econômica neoliberal adotada, marcada pela redução dos “gastos” com as políticas sociais em prol do superávit primário (DURIGUETTO, 2015, p. 05).

Dessa forma, os princípios e diretrizes do SUAS, tais como qualidade dos serviços prestados e universalização ao acesso dos direitos, são contraditórios à realidade posta, haja vista, a priorização da rentabilidade econômica sobre a estruturação do SUAS e o atendimento às necessidades sociais.

Embora a Política de Assistência Social seja marcada por avanços e recuos, o SUAS e a PNAS representam avanços dessa Política rumo à construção do direito social.

Na particularidade histórica do Estado do Maranhão, as marcas do mandonismo político, associadas ao alto grau de desigualdade social e pobreza, impõem a emergente necessidade da Assistência Social pública, como meio para a reprodução da vida, conforme é abordado a seguir.

2.6 As particularidades históricas da Assistência Social no Maranhão

Neste subtópico apresentamos os aspectos gerais da formação social, econômica e política do Estado do Maranhão para que seja situada a trajetória histórica da assistência social, com foco na Legião Brasileira de Assistência, perpassando o período da ditadura militar e a criação da Secretaria de Desenvolvimento Comunitário – SEDEC.

2.6.1 Aspectos da formação social, econômica e política do Maranhão

A situação de desigualdade social que atravessa a história do Maranhão, não pode ser compreendida fora dos marcos das determinações históricas do processo de formação socioeconômica deste Estado e do modelo de desenvolvimento capitalista em curso através de vários ciclos econômicos. Isto implica em compreender o Maranhão a partir da conjugação do modo como é exercido o poder político, que expõe a maioria da população a necessitar da Assistência Social pública para a sua

reprodução, por falta de oportunidades de provimento de suas necessidades através do trabalho (SILVA, 2012, p. 45).

Conforme Feitosa (1994), o processo de formação socioeconômica do Estado é marcado originalmente pelo estigma da pobreza, que pode ser definida por dois elementos determinantes. O primeiro, foi o desinteresse de Portugal em relação ao Maranhão, que além de não dispor de metais preciosos, até aquele momento não havia descoberto um produto valioso que compensasse investimentos da Coroa. Esse motivo explicaria o descompasso de mais de um século entre a colonização do Maranhão e dos demais Estados brasileiros.

Conforme o referido autor, o segundo elemento determinante relaciona-se ao perfil e estado de pobreza dos colonos já estabelecidos. Não vieram para esta parte do Brasil os membros da nobreza, mas os portugueses degredados, os “vagabundos” que vieram pagar sua “pena,” ocupando a colônia. Esse motivo também explicaria o fato de que a metrópole os tenha abandonado à própria sorte e que eles tenham sobrevivido no primeiro momento do período primitivo, em condições de pauperismo, impedidos de adquirir a força de trabalho dos negros escravizados e assim potencializar as atividades produtivas (FEITOSA, 1994, p. 46).

O desenvolvimento econômico do Estado se efetivou de forma tardia, haja vista a implementação de atividades agroexportadoras só se efetivarem a partir da segunda metade do século XVII e metade do século XVIII. Entretanto, o Estado experimentou um período de ápice produtivo, inclusive integrando a divisão internacional do trabalho no início do século XIX, com a produção e exportação de algodão. O declínio do ciclo do algodão atingiu a economia maranhense acarretando profundas mudanças no início do século XX. A partir de então as bases econômicas são reorganizadas pautadas na pequena unidade familiar camponesa com a produção do arroz, milho, feijão e mandioca. Esses produtos passam a sustentar de forma significativa a economia maranhense (ARAÚJO, 2009, p.43).

A partir dos anos 1960 o Maranhão vivenciou um projeto de modernização, com a constituição do “Maranhão Novo” com o governo Sarney (1966 - 1970). Naquele contexto, ocorreu um processo de desestruturação da economia baseada na unidade familiar e uma intensa penetração e expansão do grande capital no campo

maranhense. Isto se deu em virtude do alinhamento do governo estadual ao plano de integração nacional implementado na ditadura militar.

De acordo com Silva (2012, p. 59), na década de 1970 surge um movimento de apropriação de terras públicas as quais, foram incorporadas ao domínio privado através da venda para grupos empresariais de grandes porções de terras promovidas pelo próprio Estado. Esse intenso avanço da propriedade privada sobre as terras devolutas modificou definitivamente a lógica de ocupação e de uso das terras agricultáveis maranhenses. Assim,

No Estado, começaram a se erguer cercas em áreas de babaçu, substituindo o cultivo agrícola de subsistência familiar pelo rebanho bovino. Mudara o padrão de ocupação, e a legalização da terra substituía o trabalho incorporado à terra, na definição do direito de propriedade individual (BARBOSA, 2022, p.83)

Dessa forma, o Estado se transformava no grande parceiro dos proprietários de terras, que também contavam com órgãos de desenvolvimento regional, privilegiando a implantação dos chamados projetos agropecuários.

No final da década de 1970, intensificou-se a concentração fundiária a partir da implantação do projeto Carajás, com repercussões sociais significativas para a população do Estado. Assim, conforme Silva (2012, p. 49):

O conjunto de grandes projetos econômicos que integraram o Programa Grande Carajás (PGC) em sua fase de implantação permaneceu na fase posterior, até a atualidade, com impactos não só ambientais, a exemplo do que já acontecia com a pecuária em larga escala, mas também no acirramento das contradições advindas das relações capitalistas intensificadas. A implantação do Programa Grande Carajás promoveu a supervalorização da terra, acirrando o processo de concentração e delimitando uma segunda onda de expulsão dos trabalhadores rurais do campo. A consequência imediata da saída do homem do campo, desta feita, foi a ampliação dos centros urbanos da área de influência da estrada de ferro, bem como das maiores cidades do Estado, principalmente a capital, São Luís.

A introdução do capitalismo no campo maranhense agravou os conflitos agrários, expulsou os trabalhadores rurais dos seus territórios, forçando-os a buscarem os centros urbanos, e submeterem-se a condições precárias de assalariamento e de reprodução social.

O modelo de desenvolvimento do meio rural maranhense pautado nos grandes projetos econômicos permanece. Silva (2006, p.107) afirma que, basicamente, dois

tipos de commodities passam a comandar os processos de produção na economia do Maranhão nos anos recentes: o minério de ferro e a soja.

Implementado há mais de quarenta anos, esse modelo de desenvolvimento pode ser apontado como um dos principais determinantes do atual estágio de empobrecimento dos maranhenses no campo e na cidade, uma vez que se pauta na lógica do grande capital transnacional, em sua fase mundializada e dominada pela financeirização da economia. Neste modelo não há espaço para a produção de alimentos voltada para o mercado interno e que contemple incluir nas atividades produtivas, parcela significativa da população economicamente ativa do Estado (SILVA 2012, p. 49).

Outro ponto de grande destaque na manutenção dos baixos índices sociais no Maranhão é a forma peculiar de organização política caracterizada como modelo oligárquico que, segundo Caldeira (1978 apud ARAÚJO, 2009, p.161) caracteriza-se por longos mandonismos políticos, capazes de imprimir instabilidade ou mesmo estagnação política, econômica e cultural ao Estado.

Na reprodução dessa organização, os referidos autores ressaltam as formas peculiares de relação entre o poder central e a sociedade civil, as divisões internas intrarregionais e a formação de oligarquias locais que favorecem a dominação política em áreas de influência mediante a construção de pactos e alianças com os grupos detentores do poder (ARAÚJO, 2009, p. 161).

Caldeira (1978 apud ARAÚJO, 2007, p.161) denomina a oligarquia Sarney de “sarneísmo”, e afirma que este grupo vem dominando o Maranhão há várias décadas: “[...] instituído no Maranhão desde 1966, o ‘sarneísmo’ tem se colocado como um projeto de modernização em oposição ao conservadorismo, se pautando em um esquema que articula, de um lado, o personalismo e o ilustríssimo (Sarney referenciado como a figura de maior visibilidade pública no Estado, no país e no exterior, em diferentes campos que não apenas o político, visto que representa, no Estado, um patrimônio cultural e simbólico); e de outro, o perfil político e a liderança popular” (CALDEIRA, 1978, apud ARAÚJO 2009, p.161). Esse esquema tem se consolidado e se reproduzido na continuidade do mandonismo do grupo Sarney no Maranhão, articulando formas modernas e conservadoras na reprodução de uma extrema concentração de renda, riqueza, poder e propriedade, pautadas em relações

patrimoniais, paternalistas e clientelistas que propiciam a subtração das possibilidades de desenvolvimento do Estado e, conseqüentemente, do seu usufruto pela população (ARAÚJO, 2007, p.100).

Fausto (2008, p. 173) afirma que tanto as limitações econômicas que o Maranhão enfrenta quanto as características políticas que predominaram no Maranhão por mais de quarenta décadas do coronelismo e da oligarquia sarneísta, contribuíram sobremaneira para o grave quadro social e econômico em que vive grande parte da população.

Conforme expressa Fausto (2008, p. 173), “o Estado caracterizava-se como um feudo político, informalmente transmitido por herança, sendo este um meio ‘natural’ de preservação de poder. Este de fato, não de direito, refletia, assim, a antiga estrutura política da Primeira República brasileira, traço diretamente vinculado à estrutura socioeconômica tradicional do país, fundamentada em grupos de parentela que são ao mesmo tempo grupos de parentesco de sangue com suas alianças e grupos associados econômico-politicamente” (FAUSTO, 2008, p. 173-174).

De fato, a dominação política do Maranhão pelo grupo Sarney, baseada em relações patrimoniais, paternalistas e clientelista que imprimiu no Estado formas conservadoras e modernas de reprodução da pobreza e desigualdade, se expressam nos baixos indicadores sociais e econômicos nos municípios maranhenses.

A realidade atual do Maranhão ainda não apresenta modificações substanciais, em relação à sua formação histórica. Sobre os aspectos da atual realidade socioeconômica do Estado do Maranhão, do ponto de vista do Produto Interno Bruto - PIB (IBGE, 2022), este era o Estado pior situado, com um PIB *per capita de R\$ 15.027,69*.

Vale ressaltar que o Maranhão possui o maior contingente populacional vivendo na área rural do Brasil, o que corrobora para um elevado grau de ocupações de baixa produtividade (gera pouco valor agregado), e conseqüentemente contribui para um menor resultado da proporção PIB por habitante (HOLANDA, 2020, p.18).

Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua (PNAD-C/ IBGE), ocorrida no terceiro trimestre de 2022, a partir da análise do indicador *renda*

mensal domiciliar per capita, o Maranhão apareceu na última posição do ranking dos Estados, registrando R\$ 814,00.

Outro dado importante é a alta quantidade de pessoas inscritas no Cadastro Único, que é o principal instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda. Conforme dados do IMESC (2021) referentes ao ano de 2020, o Maranhão apareceu no topo do ranking, com 59% da sua população inscrita no CadÚnico.

Do ponto de vista educacional, dados da PNAD Contínua (2022) informam que a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola era de 96,4%. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental era de 99,4%, a proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo era de 89,7%; e, por fim, a de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo era de 23,3%.

Os dados acima são complementados com a indicação do baixo nível educacional da população do Maranhão, registrado no ano de 2022 (PNAD Contínua, 2022/3º trimestre): 12,01 % eram analfabetos; 55,90 % possuíam ensino fundamental completo; 41,66% possuíam ensino médio completo; 11,2 % possuíam ensino superior completo (PNAD Contínua, 2022, p. 19).

Considerando-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (IPEA, 2021) o Estado do Maranhão possuía um IDHM de 0,676. Ainda, nesse período, o Maranhão apresentava 57,9% dos domicílios vivendo em condições de pobreza.

Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (2021), intitulada *Mapa da nova pobreza*, aponta que o extrato espacial com maior pobreza em 2021 foi o litoral da Baixada Maranhense, com 72,59% de pessoas.

Não obstante, Holanda (2019) afirma que a partir de 2016, contexto pós-golpe, houve uma expressiva redução nas transferências sociais para os Estados nordestinos, levando, somente em 2018, no Estado do Maranhão, a uma redução de 0,8% das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, além do cancelamento de cerca de 206 mil Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e de benefícios previdenciários.

No contexto pós-golpe 2016, registrou-se uma queda real de 6,0% nas transferências constitucionais federais, impactando mais o Nordeste, dado o peso dos tributos transferidos sobre a arrecadação total, muito maior onde há menor diversificação da estrutura produtiva e maior peso de atividades tradicionais no setor rural. No caso do Maranhão, no período 2016-2018 computou-se uma queda de R\$ 1,5 bilhões nas transferências constitucionais federais para o Estado, mesmo montante reduzido para o conjunto dos municípios maranhenses. Enquanto o Governo do Estado compensou parcialmente a perda com maior arrecadação própria, muitos municípios maranhenses, sem tal opção, entraram em profunda crise fiscal (HOLANDA, 2019, p.17).

Com esta breve caracterização socioeconômica do Estado do Maranhão, podemos concluir que este exhibe um dos piores desempenhos dos indicadores sociais e econômicos do país, o que demonstra elevada demanda pelas ações da Política de Assistência Social e a relevância deste estudo acerca das reconfigurações na sua implementação. No tópico seguinte, compreenderemos melhor sobre os aspectos históricos da Assistência Social no Maranhão.

2.6.2 Assistência Social no Estado do Maranhão: antecedentes históricos

A construção da Assistência Social enquanto campo de intervenção estatal foi marcada por um processo lento e gradual. No caso maranhense, suas bases começam a ser delineadas no período anterior a 1930, com forte presença da Igreja Católica. Silva (2012, p. 57) destaca que, somente a partir da década de 1960, que as ações assistenciais se intensificam e se tornam independentes, consolidando-se durante a ditadura militar, a exemplo do que aconteceu no Brasil.

Seguindo a influência originária da Assistência Social no Brasil, a ajuda aos pobres e desvalidos através da ação social da Igreja Católica, articulada à filantropia das damas da sociedade, representou os primeiros movimentos na constituição da Assistência Social no Estado. As ações eram desenvolvidas dentro do formato dos Hospitais, Orfanatos e Asilos, articulando ações assistenciais e de Saúde.

Silva (2012), ao analisar o período colonial e imperial, no Maranhão afirma que as ações assistenciais possuíam as características da caridade, caráter asilar e tutelar. Assim, constituía-se em ato de caridade para com os pobres, baseado na

concepção de benemerência religiosa, como princípio moral. Já o aspecto asilar materializava-se no recolhimento, por certo tempo, em instituições que garantiam a proteção física e moral, além de ofertarem atividades de instrução, como ler e escrever, e de educação para o trabalho, no caso das crianças. A função tutelar era gerada pela incapacidade de sobrevivência do assistido sem a ação de terceiros, e isso cabia tanto para as crianças criadas nos orfanatos, como para os doentes e desvalidos, que passavam a ser tutelados pela instituição que prestava o atendimento.

Quanto aos promotores das ações assistenciais, a pesquisa apontou ser o principal sujeito promotor a Igreja Católica, através das Ordens Religiosas e Irmandades Leigas, com destaque para a Irmandade da Misericórdia, a principal instituição assistencial no Estado do Maranhão, encarregada de prestar assistência aos “pobres, doentes desvalidos (alienados, lázaros, presos, escravos) e expostos ou crianças abandonadas”. O alvo das ações assistenciais era, portanto, o pobre, o despossuído de saúde, de liberdade, de cuidados. Excetuando-se o menor, (criança), a doença física ou espiritual era o centro das atenções da Irmandade (BATISTA, 1984, p. 1 apud SILVA, 2012, p.58).

Tais instituições eram mantidas com recursos provenientes de doações feitas pela Coroa Portuguesa no período colonial, pelo governo local e por fiéis. Embora o Estado estivesse no rol dos doadores de recursos para a manutenção dos serviços assistenciais, este não desenvolvia ações de sua iniciativa.

Oliveira (2011, p. 38) destaca três grupos de sujeitos envolvidos com racionalidades diferentes que estavam diretamente relacionados com a manutenção da Irmandade da Misericórdia:

[...] “a elite Maranhense, uma vez que desejava ser membro da Irmandade, já que isso significava prestígio social; a burocracia urbana, que se expressava no aparelho político. Finalmente, a Igreja, já que se considera que, ainda que a Misericórdia fosse uma Irmandade leiga, ou seja, não fosse administrada diretamente pela Igreja Católica, sua lógica era regida pelos princípios católicos e pelo próprio Estado”.

De fato, a instituição com o maior leque de abrangência no período colonial no Estado do Maranhão era a Irmandade da Misericórdia, que tinha como público doentes desvalidos, com destaque para os loucos, leprosos e tuberculosos; os presos e a infância pobre, que mantinha uma estreita relação com a administração da Província do Maranhão.

O advento da República como forma de governo definiu a separação formal entre Estado e igreja, assegurada desde a Constituição de 1824. No caso maranhense, esse processo ocorreu em meio a diversos conflitos entre governantes e religiosos Jesuítas, Mercedários e Carmelitas, por questões de posse de escravos, negros, índios, terra e benfeitorias.

No entanto, Batista (1984, apud PENHA, 2012, p. 60), destaca que no decorrer da República Velha não houve significativas mudanças na assistência aos pobres e desvalidos, apenas a assistência à criança pobre sofreu alterações, com o ingresso de novos sujeitos promotores, dois segmentos civis laicos: os médicos e os comerciantes. Os comerciantes fundaram o Asilo Orfanológico Santa Luzia, e os médicos criaram duas instituições: a Obra de Proteção à Infância Pobre e o Instituto⁷ de Assistência e Proteção à Infância (IAPI).

Essas instituições ampliaram o leque de atendimentos para a infância pobre, que se estendeu às mães gestantes, através de serviços de ambulatório, maternidade, farmácia e odontológicos.

É importante frisar que antes de 1930 tinha-se o predomínio do princípio liberal de não intervenção do Estado. Assim, é possível compreender que a participação deste tenha ocorrido de forma indireta, garantindo subsídios para a iniciativa privada, os recursos públicos repassados eram responsáveis diretos pelas atividades desenvolvidas ao longo do período colonial e do império. Já no período da República Velha, houve uma ampliação da participação de grupos laicos, fato que ampliou a histórica relação entre o público e o privado no âmbito da assistência social.

Dessa forma, para se aprofundar no processo de constituição da Assistência Social no Estado do Maranhão é necessário compreender as medidas de intervenção do Estado na questão social a partir da década de 1930, pois as respostas a essas problemáticas estão diretamente relacionadas à constituição da Assistência Social no Maranhão.

⁷ O Instituto tinha como mantenedora a Associação das Damas de Assistência à Infância, através das contribuições dos sócios, mas também contava com doações do governo e particulares, além de subvenções oficiais. A manutenção financeira deveria advir das doações angariadas no interior do setor médico, mas já se colocavam claramente as subvenções oficiais, representando a presença do Estado no financiamento da assistência social ao setor privado filantrópico (PENHA, 2012, p. 61).

Com base na autora supracitada é possível afirmar que naquele período se dá o início da intervenção estatal na Assistência Social no Estado do Maranhão, que aconteceu através de sua vinculação à área da saúde, baseada na incorporação de serviços já prestados pelo setor privado filantrópico. Destaca-se ainda, o que se poderia chamar de embrião da Assistência Social materializado na execução de ações assistenciais destinadas às famílias pobres, que extrapolava a área da saúde. Essas ações possuíam um viés caritativo e de ajuda, com o objetivo de fortalecer a unidade familiar propiciando um ambiente adequado para o desenvolvimento da criança.

Durante as décadas de 1940, 1950 e a primeira metade da década de 1960, a Assistência permaneceria vinculada à saúde, com forte viés caritativo. Destaca-se que no âmbito do atendimento à população pobre com ações da assistência em geral tinha-se como protagonista a Legião Brasileira de Assistência – LBA.

Em 1943, a Legião Brasileira de Assistência — LBA se instala no Maranhão. Amplia suas funções então desenvolvidas junto às famílias dos expedicionários para o campo da assistência à maternidade e à infância; cria o Curso de Auxiliar Social, em 1949, instituindo as bases para a prática do Serviço Social. Em 1950 foi criado o Curso de Assistência Social, mantido pela LBA, instituindo-se, em 1953, por D. José Delgado, a então Escola Maranhense de Serviço Social, por intermédio da Sociedade Feminina de Instrução e Caridade — Instituto das Irmãs Missionárias de Jesus Crucificado (SILVA, *et al*, 2008, p. 5).

Marcantonio e Fonseca (2017) nos informam que a assistência à infância constitui uma nova participação no campo assistencial para o Estado pois, até o final da Primeira República, havia o predomínio de organizações particulares no país. Sendo assim, o poder público era constantemente acionado por organizações filantrópicas para receberem algum tipo de apoio (isenção tributária, subvenção incluída no orçamento público, encaminhamento de crianças para orfanatos privados pelo poder judiciário). As ações da LBA⁸ eram executadas de forma direta através dos

⁸ A equipe de trabalhadores da LBA tinha nos Assistentes Sociais a sua direção e maior quantidade em relação aos demais técnicos de nível superior: Médicos: (Ginecologistas, Obstetras e Pediatras), Psicólogos, Pedagogos, Licenciados em Letras, Advogados, Enfermeiros e Dentistas. O pessoal de nível médio era composto por Auxiliares de Enfermagem, Motoristas e Administrativos; e os de nível fundamental, os Auxiliares Operacionais (SILVA, 2012, p. 64).

Centros Sociais⁹, e, indireta, conforme repasse de recursos através de convênios com entidades não governamentais. O atendimento direto aconteceu inicialmente em São Luís e posteriormente foi ampliado para os municípios de Barra do Corda e Parnarama. Na capital, os Centros Sociais funcionavam em três bairros e no centro da cidade (SILVA, 2012, p. 64).

Os Centros Sociais da LBA naquele momento correspondiam ao local de referência da assistência social estatal e ofertavam “[...] a assistência médico-odontológica a crianças e gestantes, além do trabalho educativo através de grupos com gestantes, que dentre outras atividades aprendiam a confeccionar o enxoval do bebê” (SILVA, 2012, p. 66).

Durante a ditadura militar a LBA passou por uma reestruturação. Em 1979, em virtude do enfraquecimento das bases de sustentação do “milagre brasileiro”, que ocasionou o acirramento da pobreza. As ações assistenciais se ampliaram para a esfera municipal através de relação convenial, o que expandiu o leque de atuação da LBA no território nacional. O governo militar utilizou-se de benefícios assistenciais e a implementação de programas nacionais de cunho social para aumentar a sua base de apoio (MIOTO; NOGUEIRA, 2013, p.53).

Outro aspecto que merece destaque é a interferência das primeiras damas na assistência social no Estado do Maranhão. A gestão da LBA seguiu o formato prevalecente na LBA nacional: a figura da primeira dama esteve presente à frente da sua gestão. A forte presença da primeira dama na assistência imprimiu o caráter do primeiro-damismo, ainda recorrente na atualidade da assistência social. É importante ressaltar que naquele contexto, conforme Silva (2012), a interferência das primeiras damas sobre a assistência passou a ser mais forte e ainda mais clientelista quando a LBA expandiu sua ação para os municípios através de convênios com as prefeituras.

A interferência das primeiras damas, portanto, até a primeira metade da década de 1970 se localizava nas instâncias federal e estadual, mas se amplia para a esfera municipal quando da expansão das ações da LBA em 1979, período em que houve também o retorno da primeira dama nacional à LBA, Dulce Figueiredo. Os convênios com as prefeituras tinham na mulher dos prefeitos o sujeito de articulação política e mobilização social, além da

⁹ O atendimento direto na capital era realizado através de 04 Centros Sociais localizados nos bairros do Lira, Anil, João Paulo e Centro (Rua do Passeio) e o indireto, em convênio com alguns Orfanatos como o Lar de José, Educandário Santo Antônio, Orfanato Santa Luzia e Centro Espírita (SILVA, 2012, p. 64).

execução dos recursos através da ação social por elas desenvolvida. Essa atuação ganha ainda maior relevância, com a criação do Programa Nacional de Voluntariado (PNV) da LBA, estratégia desesperada do governo Figueiredo de busca de apoio político (SILVA, 2012, p. 70).

A partir dos anos 1980, em virtude de mudanças na conjuntura nacional, a gestão da LBA passou a ser assumida por técnicos. Na particularidade maranhense o modelo de gestão da LBA conduzido pelas primeiras damas também deixou de existir, e esta passou a ser conduzida por técnicos, mas que também representavam indicações e interesse de grupos políticos, a exemplo do grupo Sarney.

O processo de redemocratização trouxe novas perspectivas para a construção da assistência social, redefinindo a LBA. O processo de reconhecimento da assistência social enquanto direitos sociais foi permeado por intensas lutas e debates e contou com uma ampla frente de movimentos e organizações de trabalhadores da área social, inclusive da LBA. Havia articulação incontestada da Frente Social dos Estados e Municípios, Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA), Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS), sindicatos, Organizações Não-Governamentais (ONG) e outros.

Silva (2012) destaca que os servidores da LBA no Maranhão também participaram desse amplo processo de debate acerca das questões pertinentes à assistência social, através da Associação Nacional dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA) e da Associação Estadual dos Servidores da Legião Brasileira de Assistência (ANASSELBA).

Boschetti (2006) ressalta que a conjuntura dos anos 1988 era pouco mais favorável e permitiu um diálogo mais próximo entre o Estado e os distintos setores da sociedade civil, dentre as diversas organizações que se envolveram no processo de regulamentação dessa política como direito social. A autora destaca que o envolvimento pela primeira vez dessas organizações sindicais nessa área ocorreu, principalmente, em função do caráter democrático e descentralizado da gestão social estabelecido pela Carta Constitucional. Já a aliança com a ANASSELBA surgiu em decorrência do descontentamento quanto à má administração da LBA pela primeira dama.

Nos anos 1990, mais especificamente no governo de Fernando Collor de Melo, a LBA entra em decadência devido aos desmandos políticos, levando a instituição à extinção. No ano de 1995 o então presidente Fernando Henrique Cardoso extingue a LBA por decreto, sendo que nenhuma outra instituição foi criada com o objetivo de substituí-la.

Ao se buscar compreender a constituição histórica da Assistência Social no Maranhão, é imprescindível analisar as ações da LBA neste Estado, pois estas permitem afirmar que, ao longo dos anos 1940 a 1960, havia uma ausência das ações do governo no âmbito dessa política, sobretudo dos governos estaduais. Somente no contexto da ditadura militar que os Estados foram chamados a implementar a política de bem-estar do menor, conforme é discutido a seguir.

2.6.3 A Assistência Social no Maranhão: da ditadura militar à atualidade

O contexto da ditadura militar marca a consolidação e expansão das políticas sociais no país, como estratégia de busca de apoio político que, para tanto, as ações de cunho assistencial tiveram protagonismo. Na particularidade maranhense, Penha (2012) afirma que foi naquele período que as ações assistenciais perderam o vínculo com a saúde e passaram a ser desenvolvidas de forma autônoma, sendo inicialmente restritas ao atendimento do segmento infanto-juvenil.

O atendimento infanto-juvenil restringia-se à então Política Nacional do Menor (PNM), como principal estratégia de contenção da “marginalização” desse segmento. As medidas da PNM também foram adotadas pelo governador do Maranhão eleito em 1966, José Sarney. Silva et al (2008, p. 06) destaca que,

No Maranhão, o conservadorismo vitorinista foi interrompido com as eleições de 1965, quando o grupo de José Sarney assume o poder político no Estado. José Sarney foi eleito Governador do Maranhão pela UDN em coligação com os partidos de oposição e apoio do governo militar, assumindo o poder do Estado em 31 de março de 1966. Ergue a bandeira da modernização e do desenvolvimentismo, buscando sua legitimação e apoio nas camadas populares, ostentando o slogan "Maranhão Novo". Propõe-se a transformar a vida econômica, social e política do Estado, numa aliança com a política nacional direcionada para estabelecer as condições para expansão do capital monopolista.

Sob a ideologia ambígua de “promover o bem-estar do povo maranhense” e a modernização¹⁰ do Estado, amplamente divulgado em seu juramento de posse, o governador Sarney, adotou uma política de massa, já superada a nível nacional: “[...] em âmbito local, ele substituiu o coronelismo rural típico do vitorinismo por um coronelismo urbano, sustentado, por um lado, num processo clientelístico de intermediação de interesses dos seus aliados” (SILVA *et al*, 2008, p. 07).

Na busca de criar o “Maranhão Novo”, o governo Sarney promulga a chamada Lei de Terras de 1969. Essa lei deu sustentação jurídica para a consolidação do latifúndio no Maranhão: materializou o projeto agropecuário do governo e incentivou a grilagem que agravou os conflitos pela posse da terra, aumentando os latifúndios improdutivos, fazendo crescer a população dos “sem-terra” e o êxodo rural, o que contribuiu para o aumento da taxa de urbanização do Estado.

O governo Sarney valeu-se dos investimentos que viam das superintendências de desenvolvimento, SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), que promoviam e incentivavam grandes projetos no seio do Estado para alavancar o desenvolvimento econômico, o que, por outro lado, agrava a desigualdade e pobreza no Estado.

A análise acerca do contexto dos anos 1960 e 1970 permite afirmar que as ações assistenciais no Estado do Maranhão constituíam-se demandas da esfera federal como estratégias de controle e legitimação do regime militar. Não havendo, portanto, ações de iniciativa estadual como respostas às demandas da população.

Ademais, Silva (2012, p.76) ressalta que, na primeira fase do Governo Sarney, foram criadas duas importantes instituições: a Agência de Menores e a Fundação do Bem-Estar Social do Maranhão - FBESM.

A Agência do Menor foi criada através da Lei 2687, de 16 de setembro de 1966, vinculada à Secretaria de Interior e Justiça. O trabalho da Agência de Menores pautava-se prioritariamente em buscar a colocação familiar do “menor” abandonado, órfão, dentre outros, ação que até aquele período vinha

¹⁰ A modernização proposta deveria chegar ao setor agrícola, considerado prioritário, e o setor público deveria se tornar mais produtivo e eficiente. Para efetivação desse projeto, foi instituído, em 1966, um Grupo de Trabalho de Assessoria e Planejamento — GTAP, transformado, em 1967, na Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão — SUDEMA, institucionalizando-se o planejamento, considerado mecanismo eficaz para a transformação do Estado (SILVA *et al*, [s.a], p. 07).

sendo desenvolvida apenas pela Igreja Católica e entidades filantrópicas laicas. A segunda instituição, a FBESM, foi criada em 1967, tendo como objetivo implantar a política nacional de bem-estar social, no Estado do Maranhão. Quanto à concepção que dava suporte às ações, era a ajuda à pobreza com forte apelo clientelista (SILVA, 2012, p. 78).

As ações iniciadas no governo Sarney se reproduziram e se ampliaram nos governos que o sucederam sob a concepção conservadora e positivista de intervenção nas manifestações da questão social. As ações assistenciais reforçavam estigmas ao tratarem a sociedade por segmentos: “menor”, mendigo, detento, pedinte, e voltavam-se para a adaptação, recuperação e reintegração desses grupos na sociedade.

Nos anos 1980, durante o período de acirramento da crise da ditadura militar e da abertura política, o Maranhão era governado por João Castelo (1979/1982). As ações de assistência social eram implementadas como resposta do governo federal à crise social que se instalava, como forma de buscar apoio popular. A operacionalização das ações assistenciais se deu a partir de dois eixos:

O primeiro, a intensificação da ação da esfera estadual sobre a população urbana da capital e das maiores cidades do Estado, através da SETRAS e da FEBEM. O segundo vetor consistiu na extensão da intervenção da LBA para a esfera municipal, mediante convênio com as prefeituras e entidades filantrópicas. Havia disseminado no conteúdo das atividades da LBA, um forte apelo às práticas do voluntariado, como forma de saída para a crise econômica, que elevou o custo de vida a patamares insustentáveis para as classes subalternizadas (SILVA, 2012, p. 87).

O governo Castelo foi atravessado por um contexto nacional marcado por uma grave crise econômica, que se expressou no Maranhão com o acirramento da desigualdade e pobreza, colocando esse Estado com os piores indicadores sociais. Essa conjuntura elevou significativamente a demanda por ações assistenciais, que continuavam centralizadas na LBA e mantinham um caráter tutelar e clientelista.

Durante o período de transição da ditadura militar para o Estado democrático de direito, o Maranhão teve como governador, Luís Rocha (1983-1986). Apesar desse governo ter ocorrido no período de transição e de intenso debate sobre as demandas e os direitos sociais, as ações assistenciais mantiveram as orientações anteriores, inclusive, apresentando tendência à redução do investimento e atendimento, em virtude do esgotamento do modelo assistencial da ditadura.

O período denominado de “Transição Democrática” ou “Nova República”, caracterizou-se, em primeiro lugar, por uma reorganização institucional que culminou com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, e, em segundo, por uma concepção de proteção social na qual tanto os direitos sociais quanto as políticas concretizadoras desses direitos receberam atenção especial (PEREIRA, 2011, p.148). Pela primeira vez na história política do país, a Assistência Social foi incluída numa Constituição Federal, como componente do Sistema de Seguridade Social e de direito de cidadania.

O fim da ditadura militar de 20 anos decorreu pelo avanço do movimento de redemocratização do país, que ganhou força a partir do final da década de 1970. A morte do presidente eleito, Tancredo Neves, levou ao poder central o vice, José Sarney, principal figura política do Estado do Maranhão, que teve o espaço político ampliado e fortalecido sob os auspícios do regime ditatorial. Transmutado em democrata, coube ao presidente Sarney proceder à transição e promulgar a nova Constituição Federal em 1988 (SILVA, 2012, p 97).

No contexto maranhense, Eptácio Cafeteira¹¹ foi o primeiro governador eleito pós-ditadura (1987-1991). No seu governo fora criada a Secretaria de Desenvolvimento Comunitário – SEDEC, que passou a ofertar ações de desenvolvimento de comunidade e ações assistenciais. No entanto, as atividades desenvolvidas distanciavam-se daquelas previstas para a Política de Assistência Social. De fato, a Assistência ainda não figurava como dever do Estado. Porém, é importante ressaltar que a experiência da SEDEC serviu de base para a posterior implementação da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão.

Conforme Penha (2012), o momento inicial do governo Cafeteira pode ser caracterizado como de transição entre a ditadura militar e a nova ordem social que seria definida na Constituição de 1988. Assim, no âmbito da Assistência Social,

¹¹ As forças democráticas de esquerda, como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido Democrático Trabalhista (PDT), que se articularam e se fortaleceram no processo de redemocratização, apoiaram Eptácio Cafeteira, ferrenho opositor de Sarney e membro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (ex-MDB) no período ditatorial, mas dentro de uma aliança com o Partido da Frente Liberal (PFL), partido do presidente Sarney. No entanto, a expectativa de fortalecimento da luta contra a oligarquia Sarney foi frustrada pela adesão de Cafeteira ao grupo Sarney, no final do mandato (PENHA, 2012, p. 98).

encontravam-se mescladas as novas concepções que a colocavam no rol dos direitos sociais e as antigas práticas assistencialistas herdadas, pautadas nas relações de tutela e clientela.

O processo de construção e implementação da Assistência Social no Estado do Maranhão enquanto política pública de responsabilidade estatal, vai ocorrer de forma lenta e gradual, tendo grande impulso a partir dos anos 2000, seguindo as normativas gerais da Política Nacional de Assistência Social. Este processo se encontra articulado com a construção da Assistência Social no território brasileiro, tendo como ponto de partida a regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social.

A trajetória da Assistência Social, no Maranhão encontra-se articulada ao seu processo de construção no território nacional, considerando que, após a regulamentação da LOAS (Lei n. 8.742/07 de dezembro de 1993), os estados deram início ao movimento de implantação e estruturação dessa Política Pública (ARAÚJO, 2009, p. 7).

Pensar a implementação do Suas no Maranhão, nos remete a uma referência fundamental, que é a pesquisa realizada por Silva *et al* (2019), na qual foram problematizados os avanços, recuos, limites e dilemas na implementação da Política de Assistência Social no Maranhão. Vejamos os aspectos principais.

O primeiro destaque se refere à *compreensão acerca da Política de Assistência Social*, por parte de gestores, em termos de suas atribuições e competências, em conformidade com o disposto no SUAS: “[...] a Política é compreendida a partir do marco regulatório do SUAS, ou seja, como era organizada antes do SUAS e como é ou como deveria ser a partir do proposto por este Sistema” (SILVA, *et al*, 2019, p. 147). Não obstante, a referida pesquisa também informa sobre um *caráter de secundarização da PAS*, em relação às políticas de Saúde e de Educação, sendo assim mencionada em alguns municípios maranhenses.

Essa secundarização da PAS, mencionada em grande parte dos municípios, decorre do processo histórico de institucionalização de práticas assistencialistas no Brasil e no Maranhão e, dessa forma, mesmo após a institucionalização e implementação da Política, em determinados municípios ainda prevalece a concepção de que os serviços e benefícios socioassistenciais possuem o cunho assistencialista da ajuda e, em sendo ajuda, podem ser realizados da forma como for possível, sem prioridade e supostamente sem legitimidade (SILVA, *et al*, 2019, p. 148).

Outro ponto importante, investigado na pesquisa de Silva *et al* (2019) sobre a implementação da PAS nos municípios maranhenses, se refere à não execução da PNAS em conformidade com o SUAS: “Existe uma configuração formal, normativa, mas, que não está sendo implementada como previsto, demonstrando que há um distanciamento entre o proposto pela Política e sua efetiva implementação.” (SILVA, *et al*, 2019, p. 150). Outro destaque feito pelas autoras é a redução da PAS ao Programa Bolsa Família, indicando claramente a necessidade de construção de uma cultura institucional apoiada na concepção da PNAS como Política Pública (SILVA, *et al*, 2019).

Ainda sobre a pesquisa realizada por SILVA, *et al* (2019), destaco as dificuldades relacionadas aos trabalhadores do SUAS no Maranhão, mais especificamente à insuficiência de capacitações, à ausência de processos de busca ativa e a dificuldades em constituir sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação.

Tal fato indica que muito ainda precisa ser construído para que a gestão do trabalho no SUAS se coadune com as normas legais sistematizadas na NOB-RH, sobretudo considerando o atual contexto de crise do capital e de refluxo de direitos no Brasil, que se vem acentuando a partir de 2016 e instrumentalizado pela Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017 [reforma trabalhista] (SILVA, *et al*, 2019, p. 147).

Quando as pessoas em situação de vulnerabilidade social, em situação de pobreza, são negadas a participar da vida pública, social, coletiva, quando não são aceitas e integradas socialmente, quando não são reconhecidas e atendidas como demandárias de políticas públicas estatais, e, portanto, negligenciadas, aparecem como *apêndices* das paisagens urbanas, como gente com persistentes carências que nunca são satisfeitas, pessoas ‘ocultas’ ou incômodas ameaças da convivência frente aos indivíduos atuantes/estabelecidos: “Há realmente muitas precauções para aprisionar um homem naquilo que ele é, como se vivêssemos com o perpétuo receio de que possa escapar do que é, possa fugir e de repente ver-se livre da própria condição” (GOFFMAN, 2002, p. 75).

O Golpe 2016 ataca frontalmente os direitos sociais de proteção à alimentação, maternidade, infância e adolescência, pessoas com deficiência, acentuando a exclusão, pobreza e vulnerabilidade social. No capítulo seguinte, é abordado como referido Golpe Parlamentar foi gestado, quais as suas bases históricas internacionais

e nacionais e quais os seus nefastos efeitos na Política de Assistência Social, pois é nesse contexto que a pesquisa abordada se referêcia.

3 O GOLPE PARLAMENTAR 2016

Partimos da compreensão de que o Golpe 2016 foi uma manobra política, apoiado pelo judiciário e pela mídia. Um Golpe de Estado, aplicado por um grupo de parlamentares – Deputados e Senadores –, em conluio com juízes e com ampla manipulação midiática, com a intenção de destituir a então presidenta Dilma Rousseff, sob pretextos de irregularidades contábeis, conhecidas como “pedaladas fiscais”. De acordo com Lowi (2016):

A prática do golpe de Estado legal parece ser a nova estratégia das oligarquias latinoamericanas. Testada em Honduras e no Paraguai (países que a imprensa costuma chamar de “República das Bananas”), ela se mostrou eficaz e lucrativa para eliminar presidentes (muito moderadamente) de esquerda. Agora foi aplicada num país que tem o tamanho de um continente (LOWI, 2016, p. 58).

Para compreendermos a tessitura do Golpe 2016 aplicado no Brasil e as suas implicações para a Política de Assistência Social no Maranhão, temos antes a tarefa de pensar o momento da *grande crise do capital*, iniciada nos anos de 1970, os movimentos de ajustamento da economia mundial e as consequentes transformações sociais advindas. Vejamos.

3.1 Análise histórica e significado político do Golpe 2016: panorama mundial

As recentes transformações ocorridas no sistema de proteção social brasileiro se relacionam, visceralmente, com a crise internacional do capital, aquela iniciada nos anos 1970. Trata-se de um contexto de transformações globais / estruturais que se processam sob o domínio do capital financeiro e que têm imposto uma lógica de ajustes, reformas e reconfigurações no campo dos direitos sociais, em todo o mundo.

O ajuste estrutural aos ditames do capital internacional faz parte da dinâmica constitutiva das relações capitalistas da sua sociedade dividida em classes e da disputa pela riqueza socialmente produzida, cuja apropriação é profundamente desigual (YAZBEK, 2018). Neste sentido, a *crise estrutural do capital* é peculiar ao modo de produção capitalista, típica do seu funcionamento, que se reproduz cobrando os reajustes exigidos para a sua sempre expansão.

Crescimento e expansão são necessidades imanentes ao sistema de produção capitalista, e quando os limites locais são atingidos não resta outra saída a não ser reajustar violentamente a relação dominante de forças (MÉSZÁROS, 2011, p. 65).

A (cega) “lei natural do mercado” vai se impondo cada vez mais na arena internacional, onde os conflitos explodem e resultam, mundialmente, em graves problemas sociais originados na produção e concentração do capital e que jamais são *solucionados*, mas apenas *adiados* (MÉSZÁROS, 2011, p.22).

Por isso mesmo “Nenhum ‘fim de crise’ está à vista.” (CHESNAIS, 2013, p. 23) O aprofundamento da crise, que ocorreu em agosto de 2007, aconteceu após um longo período de acumulação (mais de cinquenta anos) quase ininterrupta. Com o fim dos “trinta anos gloriosos” (1973-1975), “o capital se viu novamente confrontado a suas contradições internas, sob a forma de que alguns chamaram de “crise estrutural do capitalismo” (CHESNAIS, 2013, p. 29).

A grande crise do capital toma assento e materialidade com a superprodução no setor imobiliário, de construção civil e automobilístico, se localizando nos Estados Unidos, Irlanda, Espanha e Reino Unido (imobiliário e de construção) e países da Europa (automobilístico). Os referidos setores revelaram ter uma *sobrecapacidade* de produção.

Atualmente, ainda se encontram estoques de moradias e escritórios sem vender e mesmo sem alugar. Nas indústrias elétricas e mecânicas, as sobrecapacidades de rivais oligopolísticos mais fracos (Renault, Peugeot, Fiat, Goodyear) e de seus fornecedores foram absorvidas pelo fechamento de plantas e pela destruição ou deslocalização de máquinas. As sobrecapacidades mundiais continuam intactas (CHESNAIS, 2013, p. 31);

É importante ressaltar que, nos idos de 2008, houve a destruição do capital físico e de capacidades de produção na Europa e nos EUA, marcando um momento em que as *sobrecapacidades* pesaram mais forte nos ombros do capital, criando a abertura para a fase atual, que é marcada pela seguinte contradição central:

Os ‘mercados’, quer dizer, os **bancos** e os **investidores financeiros**, ditam a conduta dos governos ocidentais, tendo como eixo, como se vê claramente na Grécia, a defesa dos interesses econômicos e políticos dos credores, quaisquer que sejam as consequências em termos de sofrimento social (CHESNAIS, 2013, p. 33 Grifo nosso)

Chesnais (2013), citando Marx, especificamente o livro II de O Capital, nos informa: “Todas as nações entregues ao modo de produção capitalista são presas periodicamente da vertigem de querer fazer dinheiro sem o intermédio do processo de produção” (MARX *apud* CHESNAIS 2013, p. 33). Foi o que aconteceu a partir dos anos 1980 com a liderança dos EUA, quando a “vertigem” ganha um caráter estrutural.

A finança deu a essa vertigem, fruto do fetichismo do dinheiro, bases político-institucionais muito fortes. Conseguiu fazer repousar o ‘poder da finança’ e as crenças fetichistas que ele acarreta sobre um grau de mundialização (especialmente financeiro) inédito na história do capitalismo (CHESNAIS, 2013, p. 33).

Foi assim que a dívida pública escoou para os países do terceiro mundo, quando, por meio de impostos, houve uma imensa transferência de valores e de mais-valia em direção aos **fundos de aplicações** e aos **bancos**.

Essa transferência é uma das causas da modificação profunda da repartição da renda entre capital e trabalho. Quanto mais o capital reforçava o seu poder social e político, mais as empresas, os detentores de títulos e de patrimônios mais elevados estavam em condições de agir politicamente para se liberarem do peso do imposto. A obrigação para que os governos recorressem a empréstimos cresceu sem cessar (CHESNAIS, 2013, p. 33).

A tragédia se iniciara, mesmo, em 1978, com a adoção de políticas neoconservadoras de *liberalização* e de *desregulamentação*, que destruíram as formas corretivas dos efeitos nocivos do capital, recrudescendo problemas econômicos, sociais, políticos e culturais no mundo.

A liberalização colocou os trabalhadores em concorrência de país a país e de continente a continente como jamais anteriormente. Ela abriu a via à desregulamentação e às privatizações. As posições do trabalho frente ao capital foram muito fortemente enfraquecidas, eliminando (até o presente) o “medo das massas” como o aguilhão da conduta do capital (CHESNAIS, 2013, p. 35).

Sob a aparência de uma resposta política à crise do fordismo, o *neoliberalismo* se apresentou como a solução (simplista) do problema da inflação, da queda dos lucros e da desaceleração do crescimento. Este era apenas um lado da moeda.

O reverso da medalha está constituído por esta carência de instrumentos anticíclicos (nenhum substituto foi encontrado aos do keynesianismo) e pela rivalidade intensa entre os protagonistas maiores da economia capitalista mundializada, em uma fase na qual a potência hegemônica estabelecida perdeu todos os meios de sua hegemonia, com exceção dos meios militares, que pode utilizar somente uma pequena parte e, nesse caso, até agora, sem sucesso (CHESNAIS, 2013, p. 35).

A sociedade neoliberal - *A nova razão do mundo* (DARDOT; LAVAL, 2016, p.190) – não se impõe apenas como uma repaginação do liberalismo clássico, como refundação teórica do liberalismo. Ela se articula, outrossim, ao momento atual do capital financeirizado e globalizado, irrompendo com qualquer barreira à sua acumulação.

Na realidade, essas novas formas políticas exigem uma mudança muito maior do que uma simples restauração do 'puro' capitalismo de antigamente e do liberalismo tradicional. Elas têm como principal característica o fato de alterar radicalmente o modo de exercício do poder governamental, assim como as referências doutrinárias no contexto de uma mudança das regras de funcionamento do capitalismo. Em uma palavra, só há 'grande virada' mediante a implantação geral de uma nova lógica normativa, capaz de incorporar e reorientar duradouramente políticas e comportamentos numa nova direção (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 190).

Com o estabelecimento de *novas regras ao jogo*, o mundo vai vivendo uma *nova razão*, acorrentada em condições políticas e sociais desfavoráveis, pautada, sobretudo em dois grandes ditames impostos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional: *as privatizações* e *a desregulamentação da economia*.

As mais famosas das medidas adotadas foram a grande onda de *privatizações* de empresas públicas (na maioria das vezes vendidas a preço de banana) e o movimento geral de *desregulamentação* da economia. A ideia diretriz dessa orientação é que a liberdade que se dá aos atores privados – que conhecem melhor a situação dos negócios e seus próprios interesses – é sempre mais eficaz do que a intervenção direta ou a regulação pública (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 197).

É este *sistema disciplinar mundial* (DARDOT; LAVAL, 2016) que se impõe ao Brasil, na década de 1990, ganhando corpo já no governo de Fernando Collor de Melo (1990 - 1992) e se instalando definitivamente no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003)¹² Interessante notar que as formas concretas pelas quais o

¹² Conforme dados do canal *politize*, temos um balanço geral das privatizações, por governo, no Brasil, de 1990 a 2018: Collor (1990 - 1992) – 18 empresas públicas privatizadas, Usiminas e outras

processo de *disciplinamento* (imposição do ideário neoliberal) se impõe, passam da *redistribuição* do “welfarismo” para a *responsabilização* dos sujeitos, quando os doentes, estudantes, desempregados devem arcar com uma parte do custo que eles representam, sendo, então, alcançados, na sua subjetividade, pelo velho processo de culpabilização pela desgraça.

Este trabalho político e ético de responsabilização está associado a numerosas formas de ‘privatização’ da conduta, já que a vida se apresenta somente como resultado de escolhas individuais. O obeso, o delinquente ou o mau aluno são responsáveis por sua sorte. A doença, o desemprego, a pobreza, o fracasso escolar e a exclusão são vistos como consequência de cálculos errados. A problemática da saúde, da educação, do emprego e da velhice confluem numa visão contábil do capital que cada indivíduo acumularia e geraria ao longo da vida. As dificuldades da existência, a desgraça, a doença e a miséria são fracassos dessa gestão, por falta de previsão, prudência, seguro contra riscos (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 230).

Conforme apontam Dardot e Laval (2016), assim é que a *privatização da conduta* toma formas estruturais. A aspensão do individualismo; a competitividade; o livre mercado; a meritocracia; enfim, o caldo ideológico neoliberal permeia as práticas institucionais (privatizações; reformas trabalhista e previdenciária; desregulamentações de direitos por meio de decretos e emendas), mas também se impõe a nível individual, a partir de um movimento no plano micro do cotidiano, adotando e disseminando novas normas subjetivas, revelando mesmo uma condição nova do ser humano, um novo estado subjetivo que o homogeneíza em torno da figura da empresa.

A partir de então, diversas técnicas contribuem para a fabricação desse novo sujeito unitário, que chamaremos indiferentemente de “sujeito empresarial”, sujeito neoliberal” ou, simplesmente, *neossujeito*. Não estamos mais falando das antigas disciplinas que se destinavam, pela coerção, a adestrar os corpos e a dobrar os espíritos para torna-los mais dóceis – metodologia institucional que se encontrava em crise havia muito tempo. Trata-se agora de governar um ser cuja subjetividade deve estar inteiramente envolvida na atividade que se exige que ele cumpra (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 327).

siderúrgicas; Itamar (1992 –1994) – Companhia Siderúrgica Nacional e Embraer; FHC (1995 – 2002) – Eletropaulo e Light, Banespa, Sistema Telebrás, Vale do Rio Doce; Lula (2003 – 2010) – Rodovias Federais (BR 101, BR 381, BR 393, BR 153, BR 116/376, Hidrelétricas Santo Antônio e Jirau; Dilma (2011 – 2016) – 7 rodovias, Ponte Rio-Niterói, BR 050, BR 163, 6 aeroportos, Ferrovias e Portos; Temer (2016 – 2018) – Propôs 57 privatizações, embora mais da metade não tenha saído do papel, portos, aeroportos e rodovias. Dados retirados do site <<https://www.politize.com.br/privatizacoes-valem-a-pena/>> Acesso em: 26 jun.2023.

As novas práticas de fabricação, a partir das quais o indivíduo vai sempre mais se identificando e se confundindo com a própria atividade laboral, o torna ainda mais alienado, como se trabalhasse para si mesmo, mas eliminando qualquer sentimento de alienação, pois já não precisa mais subservir à figura de um patrão, eliminando, ainda, qualquer distância entre ele (indivíduo) e a empresa que o emprega.

Especialista em si mesmo, empregador de si mesmo, inventor de si mesmo, empreendedor de si mesmo: a racionalidade neoliberal impele o eu a agir sobre si mesmo para fortalecer-se e, assim, sobreviver na competição. Todas as atividades devem assemelhar-se a uma produção, a um investimento, a um cálculo de custos. Foi Margaret Thatcher quem deu a formulação mais clara dessa racionalidade: *'Economics are the method. The object is to change the soul'* [A economia é o método. O objetivo é mudar a alma] (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 330-331).

Tal racionalidade encontra na *receptividade* brasileira todas as pompas que se podia esperar de uma elite subalternizada e dependente, que nos dizeres de Francisco de Oliveira figura como *sócia menor do capital internacional*, e que rendeu de mãos abertas o Estado brasileiro às novas configurações do grande capital. Dentre as particularidades brasileiras, destacamos a extensão histórica da escravidão, o mandonismo local, o coronelismo, o fisiologismo, *a privatização do público, a destituição da fala, a anulação da política, o totalitarismo neoliberal*, para fazer referência ao que Oliveira (1999) designou como “o ocaso brasileiro”.

Em outros termos, a liberdade de comércio convive com o arbítrio e a força nas relações internas, sendo uma de suas expressões históricas o escravismo e o mandonismo local, que derivou nas várias expressões dos coronelismos na política regional. Estes traços persistentes se atualizam, sob inéditas condições históricas, na recente tragédia da política brasileira, como todos pudemos testemunhar na Câmara dos Deputados por ocasião da votação de impedimento da presidenta da República eleita (IAMAMOTO, 2018, p. 77).

Sobre o Golpe 16, estas foram as condições locais para a sua imposição no Brasil, conforme veremos a seguir.

3.2 O Golpe 2016 no panorama brasileiro e a dupla pandemia

O Golpe 2016, no panorama brasileiro, é o resultado de ajustes internos ao capitalismo financeirizado, que, mais intensamente nos anos de 1990, vai adequando

a agenda político-econômica brasileira ao receituário neoliberal, sobretudo, conforme já indicado, com incisivas práticas de privatizações. Conforme Carvalho (2020), o Golpe 2016 é uma expressão do *autoritarismo no Brasil do Presente*¹³, cujo ápice foi a eleição de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Ainda no *Brasil do Presente*, a coexistência do bolsonarismo com a pandemia do Covid-19 (2020/2021), ficou conhecida no meio acadêmico como *dupla pandemia*, representando um tempo em que o Brasil foi assolado pelo desmantelamento da Seguridade Social e pela grave crise sanitária desencadeada pela pandemia mundial do novo Coronavírus.

No Brasil, a crise econômica ladeia a prolongada crise política, que, a partir do Golpe 16, pôs fim ao ciclo petista de conciliação de classes. Chega ao fim as concessões e se inicia a retomada de *domínio do poder*.

[...] A oligarquia de direito divino no Brasil – a elite capitalista financeira, industrial e agrícola – não se contenta mais com concessões: ela quer o poder todo. Não quer mais negociar, mas sim governar diretamente, com seus homens de confiança, e anular as poucas conquistas sociais dos últimos anos (LOWI, 2016, p. 64).

Desta forma, “a relação entre a regulação política e a acumulação econômica não apenas deixou de pacificar os conflitos classistas como passou a radicalizá-los.” (BRAGA, 2016, p. 55) A operação Lava Jato¹⁴ da Polícia Federal (que mirou exclusivamente os políticos petistas), associada à crise de popularidade do segundo mandato da presidenta Dilma (2011–2016) e o descontentamento dos setores médios tradicionais (insatisfeitos com a diminuição da desigualdade entre as classes), se mobilizaram em torno do Golpe 2016, não pelo que a ex-presidenta concedeu, em

¹³ A expressão *Brasil do Presente* é utilizada por Carvalho (2019) para representar um lapso temporal, inscrito a partir do Golpe 2016, marcado por profundas mudanças na estrutura da política e economia brasileiras, reflexos de transformações no capitalismo global que materializam na nossa realidade o recrudescimento do autoritarismo, a expansão neoliberal, o avanço das direitas, a desregulamentação da Proteção Social e o desmonte da Seguridade Social. (ARAÚJO e CARVALHO, 2021, p. 147).

¹⁴ "Deflagrada em 2014 pela Justiça Federal, a Operação Lava Jato investiga um grande esquema de lavagem e desvio de dinheiro no país. As investigações que deram origem a essa operação começaram em 2009 com a apuração de um esquema de lavagem de dinheiro envolvendo o ex-deputado federal José Janene (Londrina-PR), Alberto Youssef e Carlos Habib Chater (empresários apontados como doleiros responsáveis pela lavagem de milhões de reais) e expandiram-se conforme o extenso esquema de lavagem e desvio de recursos públicos foi sendo descoberto." Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/brasil/operacao-lava-jato.htm>>

termos de direitos sociais, à população, mas pelo que ela não concedeu ao sôfrego empresariado brasileiro.

Aqui vale destacar que as forças golpistas derrubaram o governo não pelo que Dilma Rousseff concedeu aos setores populares, mas por aquilo que ela não foi capaz de entregar aos empresários: um ajuste fiscal ainda mais radical, que exigiria alterar a Constituição Federal, uma reforma previdenciária regressiva e o fim da proteção trabalhista (BRAGA, 2016, p. 60).

Carvalho (2017) acrescenta que, desde a inserção do Brasil nos moldes do capitalismo financeiro, nos anos 1990, já se tem o prelúdio de que um ajustamento estrutural, dependente, colocaria o nosso país numa condição geopolítica subordinada ao que ficou conhecido como modelo Rentista-Neoextrativista. Nas palavras de Carvalho (2017):

Tal modelo é uma resultante da composição orgânica entre o rentismo, isto é, o capital financeiro e suas formas exorbitantes de lucros via juros e o capital vinculado ao neoextrativismo, a acumular riquezas pela via da expropriação, do agronegócio e da mineração, com base na intensa mercantilização de commodities agrícolas e minerais. Trata-se da imbricação do financismo e do neoextrativismo, numa poderosa combinação em que os donos das finanças e os ruralistas, os segmentos do agronegócio e da mineração, ditam os rumos da vida brasileira (CARVALHO, 2017. p. 143).

Neste sentido, os ciclos de ajuste petistas que viabilizaram o modelo rentista-extrativista pela via da ideologia da conciliação de classes (CARVALHO, 2017), e que haviam servido para desarticular o confronto de forças e ocultar os conflitos sociais, se mostram esgotados, enquanto estratégia de *pacto de classes*.

Esgotamento, esta é a palavra de ordem utilizada por Carvalho (2017), quando na definição da tessitura da chamada crise brasileira, explicitada no ano de 2013. De forma resumida, o contexto do segundo governo da Presidenta Dilma Rousseff, iniciado em 2015, já se apresentava com sérias fissuras, em relação ao modelo de *cidadania que inclui pelo consumo*. Nas palavras da autora:

Trata-se do esgotamento de um padrão de inserção do País nos processos mundiais de acumulação, a hibridizar rentismo, sob a égide do capital financeiro, com processos de acumulação por espoliação, em torno de energia/hidrocarbonetos, minérios, agricultura transgênica/agronegócios, agrocombustíveis, construção/infraestrutura. Mais especificamente, é o debacle do propalado modelo brasileiro de crescimento com inclusão social,

na perspectiva difundida de combinar desenvolvimento com justiça social (CARVALHO, 2015, p. 55).

A ruptura com o referido *pacto de classes* pelas elites do capital, acentuou a crise contemporânea brasileira, o que instaurou um projeto conservador, autoritário, que tem caminhado para o desmonte da Seguridade Social Brasileira.

Assim, em um contexto de conluíus e negociatas, as elites do capital juntam-se às forças políticas da direita e do conservadorismo, deflagrando, com protagonismo do Congresso e respaldo do Judiciário, um Golpe para impor o neoliberalismo mais violento e brutal, a viabilizar a volta de um capitalismo selvagem, sem quaisquer controles democráticos. Inegavelmente, esta crise contemporânea brasileira, decorrente da ruptura do pacto pelas elites, constitui o chão histórico onde se gesta, toma amplitude e se consolida o Golpe de 2016 (CARVALHO, 2017, p. 145).

Conforme Chauí (2016), outro segmento que aparece como grande motivador e inflamador do golpe 16 foi a parte inculta da *classe média* brasileira. Com exceção de certos setores – professores, estudantes, lideranças religiosas, intelectuais e setores do funcionalismo público – é forte a tendência que faz a classe média brasileira ser fragmentada e desprovida de referencial técnico-científico. Não tendo as condições materiais de consumir igual à burguesia, “tende a suprir a experiência de um tempo descontínuo e efêmero com o imaginário da ordem e da segurança, que introduziria permanência temporal e espacial” (CHAUÍ, 2016, p. 18). Mais ainda: nutrindo o sonho de ser burguesia, termina por defender a ideologia burguesa, buscando uma *individualidade bem sucedida*.

Desejo de ordem e segurança também porque, em decorrência de sua fragmentação e de sua instabilidade, seu imaginário é povoado por um sonho e por um pesadelo: seu sonho é tornar-se parte da classe dominante; seu pesadelo, tornar-se proletária. Para que o sonho se realize e o pesadelo não se concretize, é preciso ordem e segurança. Isso torna a classe média ideologicamente conservadora e reacionária, e seu papel social e político é assegurar a hegemonia ideológica da classe dominante (CHAUÍ, 2016, p. 19-20).

Assim, a *classe média brasileira*

[...] encorajada e empurrada pelos meios de comunicação de massa e partidos políticos de oposição, ergueu sua tradicional bandeira de luta contra a corrupção política e em favor de um golpe de Estado para restaurar a ‘ordem e o progresso’. E o fez com uma violência, um ressentimento e um

desejo sombrio de vingança não encontrados nem mesmo nas Marchas pela Família que encabeçaram o golpe de 1964 (CHAUÍ, 2016, p. 22).

O Golpe 2016 foi uma manobra parlamentar, mas, também, *jurídica e midiática*. Sob o pretexto das chamadas *pedaladas fiscais*, o Golpe 2016 foi a expressão de conflitos entre o judiciário e o Congresso Nacional, cujo resultado foi a alteração de leis e a realização de alguns acordos com o intuito de retirada de Dilma Rousseff da presidência.

As assim chamadas “pedaladas fiscais” fazem parte da Lei de Responsabilidade Fiscal que emendou alguns artigos da Lei nº 1.079, sobre o impeachment. Existem dois problemas com essa via de remoção da presidente. O primeiro é a generalidade do uso da suplementação orçamentária sem autorização pelo executivo, no Brasil. Todos os presidentes desde 1994 utilizaram esse instrumento, e o próprio vice-presidente o utilizou no exercício da prerrogativa de presidente. Assim, houve a aplicação de um dispositivo menor da lei do impeachment com a quebra do princípio da igualdade perante a lei (AVRITZER, 2018, p. 274).

Neste sentido, o judiciário assumiu grande responsabilidade pela consecução do Golpe 2016 ao estabelecer conluíus com um parlamento em sua maior parte corrupto, que favoreceu a expansão de uma tradição autoritária que se somou a uma legislação liberal-conservadora em detrimento do Estado Democrático de Direito. Para isto, o papel representado pelos juízes é primordial.

É a interpretação judicial (ou em certa medida, sua ausência) que abre essa porta trágica. Em última instância, é o juiz que permite a transcendência das normas infraconstitucionais – ou, em outras palavras, a revogação tácita dos direitos fundamentais, em nome de políticas ditas emergenciais (SEMER, 2016, p. 92).

Semer (2016), ainda destaca que:

São duas as formas em que se expressam tais perversões. A primeira é a dita *neutralidade*, omissão atávica do juiz liberal-positivista, que ainda se vê como escravo da lei e fecha os olhos às asperezas ou seletividades do sistema. Supostamente *apolítico*, esse juiz é marcadamente supraconstitucional. Legitima o ordenamento, qualquer que seja ele, com a postura de falsa objetividade, atribuindo as injustiças ao sistema político do qual não faz parte. Em outra ponta, a perversão do juiz neoliberal, que se marca pelo protagonismo, com o qual promove o Estado penal. Não se esconde atrás da lei, suas opiniões são tão importantes quanto as decisões. Ampara-se no hipotético “princípio da realidade” para tutelar diretamente a sociedade *desamparada*, cansada das brechas legais. Judicializa a política com um *by-pass* na lei. E, por intermédio do poder de cautela, faz-se um juiz supraconstitucional (SEMER, 2016, p. 93).

Assim se confeccionou um Golpe com o auxílio do judiciário, seja pela neutralidade omissiva, seja pela perversão com inversão de valores. “Em um golpe sem armas, sem tanques ou baionetas, Judiciário e imprensa são de fato os principais instrumentos de legitimação.” (SEMER, 2016, p. 92) Ao lado dos aparatos judiciários, a *mídia corporativa a serviço das elites financeiras* (JINKINGS, 2016, p. 12) também exerceu o seu protagonismo. No Brasil, historicamente, os meios de comunicação (jornal, revista, rádio, televisão, *outdoor*) sempre estiveram concentrados em domínio burguês, representados por grupos de políticos e empresários. Em relação ao Golpe 2016, a mídia foi um forte sujeito para a sua consecução.

Quatro famílias decidiram: Basta! Fora! Os Marinho (Organizações Globo), os Civita (Grupo Abril/*Veja*), os Frias (Grupo Folha) e os Mesquita (Grupo Estado). A essas famílias somaram-se outras com mídias de segunda linha, como os Alzugaray (Editora Três/*Istoé*) e os Saad (Rede Bandeirantes), ou regionais, como os Sirotsky (RBS, influente no sul do país). Colocaram em movimento uma máquina de propaganda incontrastável, sob o nome de “imprensa”, para criar opinião e atmosfera para o golpe de Estado contra o governo de Dilma Rousseff, eleito por 54 milhões de pessoas em 26 de outubro de 2014 (LOPES, 2016, p. 101).

Para a consecução do Golpe 2016, a mídia foi amplamente utilizada como instrumento de manipulação, dominação e criminalização. Ao se tornar uma *máquina de propaganda partidária*, as quatro famílias acima citadas, seguidas pelas demais, “operaram como numa rede nacional oficial do golpe, numa articulação inédita na história do jornalismo no país” (LOPES, 2016, p. 102). Assim foi que a mídia escarniu a imagem do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, com o aval do judiciário.

Mesmo fragilizado em relação aos últimos anos, o Jornal Nacional foi o principal instrumento da campanha, em articulação com a tropa de procuradores e delegados sob a liderança do juiz Sérgio Moro, em Curitiba. Na véspera do verdadeiro sequestro de Lula, travestido de “condução coercitiva” pela Polícia Federal em 5 de março de 2016, houve uma edição histórica do JN: quarenta minutos de massacre sistemático ao principal líder popular do país desde Getúlio Vargas (LOPES, 2016, p. 102).

O que se assistiu foi um verdadeiro teatro, com manchetes convocando manifestações, publicações de editoriais, artigos, entrevistas, pesquisas, fazendo recrudescer o fantasma do comunismo, que aterrorizou o país, durante o Golpe de 1964. A pedra angular da existência do Golpe de 2016 foi exatamente a negação de

que havia um Golpe sendo executado, e tal desfaçatez foi muito bem cumprida pela mídia.

Uma pedra angular no edifício narrativo da derrubada de Dilma foi a negação da existência de um golpe de Estado. Em 1964 nos anos seguintes, jornais e emissoras de TV e rádio referiam-se ao golpe militar como “revolução”, “movimento” ou “restauração democrática” e negavam a existência de um golpe. Agora, dizem “impeachment”. Negar o golpe é essencial para a construção simbólica dos golpistas, o que levou a um episódio exemplar (LOPES, 2016, p. 102).

Assim foi que o Golpe 2016 se tornou inevitável. O seu acontecimento abriu uma nova página temerosa, na história da política brasileira. A posse definitiva de Michel Temer (2016-2019), então vice-presidente, na presidência da República do Brasil aconteceu no dia 31 de agosto de 2019, após exercer interinamente o cargo por pouco mais de três meses. Foi um governo conduzido à corrosão das premissas democráticas da Constituição Federal de 1988, com destaque à aprovação da PEC 241/55, que limita os gastos públicos por 20 (vinte) anos, bem como a implantação das reformas trabalhista e previdenciária. Com a ascensão de Temer ao poder, o foco passou a ser o chamado *reequilíbrio das contas públicas*.

A composição da nova equipe reforça a percepção de que, a partir de agora, a política fiscal ajudará o trabalho do Banco Central (BC) no controle da inflação, pois será executada em consonância com a política monetária (PINHO, 2017, p. 22).

De todas as reformas empreendidas no governo Temer, nenhuma incluiu a tributação progressiva que desonerasse os mais pobres, ou combatesse (verdadeiramente) a corrupção e sonegação de impostos, ou taxasse as grandes fortunas. O documento *Uma Ponte para o futuro*¹⁵ é uma das maiores expressões de burocracia econômica para equacionar o problema da deterioração das contas

¹⁵ O documento *Uma Ponte para o Futuro* se refere à agenda política do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), publicado pela Fundação Ulysses Guimarães em 29 de outubro de 2015, e que previa mais investimento no pagamento dos juros da dívida pública e aumento da rentabilidade dos banqueiros, e menos segurança e direitos aos trabalhadores, trabalhos por mais anos aos idosos, tudo em harmônico alinhamento com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

públicas, no governo Temer, com destaque para a PEC 241/55¹⁶, conhecida como PEC do teto de gastos públicos, ou PEC da Morte.

A PEC do teto cria um teto para o gasto público, com objetivo de evitar que a despesa cresça mais que a inflação a partir de 2017. O Novo Regime Fiscal terá duração de 20 anos. A partir do décimo ano, o presidente da República poderá rever os critérios uma vez a cada mandato presidencial. Cada um dos três poderes, e seus órgãos, terá limites específicos para despesas (PINHO, 2017, p. 23).

Pinho (2018) faz um balanço geral sobre os maiores desmontes realizados pelo governo Temer.

Com relação à reforma trabalhista, o governo golpista alega que a CLT, dos anos 1940, precisa ser atualizada por não conseguir atender a todos os setores da economia, como o de tecnologia, por exemplo, que passa por constantes transformações. Outro motivo é que foram incorporados vários penduricalhos às leis, que geram interpretações divergentes e estimulam disputas judiciais. Para tanto, torna-se necessário a flexibilização da CLT, permitindo que os acordos coletivos possam prevalecer sobre o legislado (PINHO, 2018, p. 23).

Em relação à Reforma da Previdência, atesta o referido autor:

Quanto à reforma da previdência, a nova fórmula proposta pelo governo para o cálculo das aposentadorias reduz o valor dos benefícios, independentemente do tempo de contribuição ou da idade do trabalhador. [...] O INSS passará a considerar todos os salários do trabalhador, incluindo os mais baixos, para calcular uma renda média ao longo da vida profissional e chegar ao valor do benefício mensal a ser pago (PINHO, 2018, p. 23);

Assim, as medidas de austeridade fiscal associadas ao desmonte da seguridade social marcaram o governo Temer com o carimbo da impopularidade e reprovação: “[...] o governo ilegítimo e usurpador da democracia de Michel Temer é reprovado pela maioria da população. Após um ano de governo completado no dia 12/05/2017, o governo é dono de altíssima impopularidade e de uma coleção de crises políticas” (PINHO, 2017, p. 27). Os desdobramentos políticos e sociais desta crise institucional de grande envergadura e a sua propagação criaram um cenário polarizado para as eleições de 2018, bem como abriram precedentes danosos que

¹⁶ No tópico seguinte (3.3) trataremos com maior profundidade sobre os impactos do Golpe 2016 na Política de Assistência Social, inclusive durante o governo Temer.

lançaram bases fundamentais para a (então aventureira) candidatura de Jair Messias Bolsonaro, amparado no populista discurso “antipetista” e “anticorrupção”.

Aproveitando-se de uma mudança na polarização partidária brasileira nas eleições de 2018, Jair Bolsonaro conseguiu vitória nas urnas instituindo a polarização da esquerda versus a anti-esquerda, denominada no Brasil como “anti-petismo (GONDO, *et al*, 2022, p. 3).

As manifestações de 2013¹⁷ geraram um clima de grande instabilidade no Brasil. Na busca da transformação social do sistema democrático brasileiro, uma série de discursos irromperam fazendo recrudescer a figura retórica da *renovação* em oposição à *velha política*.

Aproveitando de todo esse contexto dos movimentos de renovação, Jair Bolsonaro, até então um parlamentar desconhecido nacionalmente, consegue fazer uso desse capital político de indignação e com pautas conservadoras e radicais, fortalece a direita do país e consegue concluir o primeiro turno em primeiro lugar, disputando com o candidato de esquerda Fernando Haddad. Apesar de estar em um partido de baixa relevância, conseguiu intensificar uma “onda” de mudança, gerando expectativas de combate a corrupção e alinhamento do crescimento do país sob a visão da conservadora direita (GONDO, *et al*, 2022, p. 3).

Enquanto político menor, Bolsonaro era desconhecido como parlamentar. Ao se tornar presidente da República, atuou numa via pragmática de desconstrução da liberal-democracia e do aparato de políticas de proteção social, instituídas pela Constituição Federal de 1988. De forma objetiva, conforme Avritzer (2019, p. 168), “a eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência é a consequência das formas de degradação institucional consolidadas na conjuntura pós-*impeachment*.” Em outras palavras:

Jair Bolsonaro trouxe para as urnas e, posteriormente, para o Palácio do Planalto elementos também identificados em outros governos populistas de direita, como foi o caso de Donald Trump nos Estados Unidos: desprezo pelo Estado de direito e pelas instituições democráticas; desrespeito às minorias; uso das redes sociais para promoção da desinformação; priorização da guerra cultural contra o denominado “marxismo cultural” e o “globalismo”;

¹⁷ As manifestações de 2013 ocorridas no Brasil tiveram como foco a insatisfação perante a classe política e instituições públicas representativas. Se trata de um movimento global iniciado em 2011, ocasionado pela “[...] existência de um déficit democrático generalizado e de uma crise global de legitimidade política, concomitante à crise do capitalismo especulativo mundial” (GONDO, *et al*, 2022, p. 4).

conservadorismo religioso acompanhado do desrespeito à laicidade do Estado, entre outros (GOMIDE, 2023, p. 18).

A expressão *Ponto Final* foi uma marca indelével presente em grande parte dos discursos do ex-presidente, sobretudo em entrevistas. Sem argumentos, e no comando de uma política da guerra e da morte (NOBRE, 2020), o ex-presidente governou com ímpeto autoritário.

“Ponto-final” é uma das expressões prediletas de Bolsonaro, especialmente ao lidar com a imprensa. Uma expressão que ele tem usado com cada vez mais frequência, quanto mais difícil de sustentar se torna sua posição. Ao lado do “tá okey?”, “pontofinal” é típica expressão do caráter autoritário do presidente. Não só exige ter sempre a última palavra, mas pretender decretar e impor o momento em que qualquer discussão tem de ser encerrada, o momento em que não pode haver outra opção exceto silenciar (NOBRE, 2020, p. 10).

Desde o Golpe 2016, o avanço do conservadorismo e a polarização da política brasileira vem acontecendo, em meio a acordos políticos e jurídicos, desconfigurando a democracia e implantando o autoritarismo.

Nesse rastro, as bases políticas, forjadas a partir da institucionalização do Golpe de 2016, também nomeado Golpe 16, levaram à emergência, em 2019, de um governo de extrema direita consolidado na eleição do Presidente Jair Messias Bolsonaro, conformando o que Carvalho (2019) denomina como *bolsonarismo*, caracterizado pela composição do ultraliberalismo, do militarismo e do reacionarismo político cultural (CARVALHO, 2017, p. 148).

Bolsonaro teve pouco tempo para implementar a sua agenda reformista propagada na campanha eleitoral. Logo no segundo ano de mandato, a crise pandêmica se juntou ao seu governo, intensificando o clima de tensão. Alinhado com a direita norte-americana, o governo Bolsonaro foi marcado por sucessivas crises e grande instabilidade.

Somente em 2020, no ápice da crise pandêmica, ocorreram duas trocas de Ministros da Saúde, gerando instabilidade na comunicação governamental e demais atores sociais envolvidos no processo de políticas públicas. Contradições informacionais ocorreram em demasia, gerando um aumento negacionista por parte da população identificada com o atual presidente. A dificuldade de conscientização ao uso de máscaras e distanciamento social geraram um aumento representativo das contaminações e óbitos, deixando o Brasil entre os cinco países com mais mortos pela COVID19 (GONDO, *et al*, 2022, p. 10).

Assim, a partir do Golpe 2016, o quadro social brasileiro vem incorrendo em degenerações, manifestas na retirada de direitos sociais e trabalhistas, implantação e aprofundamento do ajuste fiscal, contrarreformas, aumento da fome e do desemprego, que se agravaram ainda mais no contexto pandêmico, sobretudo pela necessidade de isolamento social. Neste ponto, Araújo (2021) assinala que:

A peste da covid 19 soma-se ao Governo Bolsonaro num contexto de desfinanciamento das políticas públicas, particularmente de saúde, previdência e assistência social, ocasionando um desmantelamento da Seguridade Social no país. De fato, ao longo dos últimos anos, e de forma particular, no Governo Temer, reafirmado pelo Governo Bolsonaro tem ocorrido indícios da privatização da saúde mediante a utilização do fundo público, com poucos investimentos na manutenção da infraestrutura do Sistema Único de Saúde (SUS), provocando deficiências de hospitais e de unidades de atendimento, de recursos humanos, de equipamentos e de insumos básicos para manutenção dos serviços. E é nessa conjuntura de sucateamento do SUAS, em meio a estruturas deficitária de saúde no Brasil 2020/2021, que tem havido um crescimento exponencial de demandas no contexto da pandemia (ARAÚJO, 2021, p. 10).

Neste sentido, Carneiro (2021), destaca a importância da Política de Assistência Social em contexto de pandemia, enquanto serviço essencial.

Com a pandemia da COVID-19 a manutenção dos direitos sociais apresenta-se como desafio. Com a deflagração da situação de emergência sanitária, no Brasil, em decorrência da pandemia, os serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS foram considerados essenciais para atender às demandas da população em situação de vulnerabilidade. Situação que trouxe como desafio a reorganização dos serviços ofertados pela rede a partir das recomendações sanitárias (CARNEIRO, 2021, p. 35).

O contexto pandêmico agudiza as necessidades sociais de abrigo para a população em situação de rua, pessoas com deficiência, crianças, mulheres, idosos. Aumenta o risco de sobrevivência de indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. De acordo com Carneiro (2021):

De fato, com a pandemia o contexto brasileiro é agravado, com exponencial aumento das demandas por políticas públicas. Na Assistência Social, constata-se a inclusão de novos sujeitos ao público dessa Política, como pequenos trabalhadores rurais e urbanos, artesãs/ãos, catadores/as de materiais recicláveis, prestadores de serviços e profissionais liberais [...] (CARNEIRO, 2021, p. 36).

Não obstante, embora reconhecida a essencialidade da Política de Assistência Social, o seu desmonte intensificado a partir do Golpe 2016 tem continuidade durante o governo Bolsonaro, radicalizando o quadro de necessidades humanas no contexto da pandemia do Coronavírus.

Portanto, a pandemia do Coronavírus ocorre num contexto de desmonte, em que a Política de Assistência Social tem sofrido o impacto com o sucateamento dos serviços e das condições de trabalho na rede SUAS, a despeito do investimento necessário para garantir atendimento digno à população usuária dessa política pública (CARNEIRO, 2021, p. 37).

No próximo tópico veremos com maior profundidade as transformações sociais que implicaram em reformas e no desmonte das políticas sociais brasileiras, com ênfase na reconfiguração da Política de Assistência Social no Brasil.

3.3 Possíveis rebatimentos do Golpe 16 na Política de Assistência Social no Brasil

Segundo o dicionário Aurélio da língua portuguesa, a palavra *configuração* tem os seguintes significados: “1. A forma exterior de um corpo; conformação. 2. Conjunto de parâmetros, componentes, periféricos e programas que determinam a forma e a capacidade de funcionamento de um computador” (FERREIRA, 2010, p. 187). Por extensão, configuração diz respeito às condições necessárias ao (bom) funcionamento de algo, os seus requisitos, as suas exigências.

Jaccoud *et al* (2017), ao estudar as transformações recentes e perspectivas do SUAS na proteção social brasileira, utiliza o termo *reconfigurações* para indicar as *transformações* e *reformas* que, a partir de meados de 2016, impactaram no padrão de proteção social brasileiro. Construída historicamente, a proteção social brasileira consolidou um arcabouço normativo e institucional para a assistência social, elevando-a ao patamar de política pública a partir da construção e expansão das *capacidades estatais*. A referida autora utiliza alguns sinônimos para se referir às *reconfigurações*: *transformações*; *reforma*; *reversão da trajetória*; *nova agenda de reformas*; *novos horizontes normativos* (JACCOUD *et al*, 2017). De fato, a partir de

meados de 2016 emerge uma nova agenda reformista que coloca a proteção social brasileira sob risco:

As tensões mobilizadas em torno da destituição de Dilma Rousseff da presidência da república favoreceram uma nova agenda de reformas que ganhou corpo rapidamente, embasada em novos horizontes normativos. A oposição ao sistema de proteção social construído no país desde 1988 conseguiu mobilizar-se quando a crise política de 2016 abriu uma janela de oportunidades, com possibilidade de reversão da trajetória de construção de capacidades estatais na política de assistência social [...] (JACCOUD *et al*, 2017, p. 49).

Em entrevista à Revista *Temporalis*, Yazbek (2020) utiliza a expressão *desconfiguração*, para se referir ao movimento regressivo, ao desmanche causado à Política de Assistência Social nos últimos anos.

(...) Estudos mais recentes sobre a Política de Assistência Social brasileira mostram processos de tendência regressiva, desmanche, **desconfiguração** (...) Correm risco de regressão, benefícios e serviços disponibilizados a mais de 30 milhões de famílias referenciadas nos CRAS, exatamente nessa conjuntura de recessão e avanço da pobreza, quando mais se amplia a demanda pela universalização da Seguridade Social Pública (YAZBEK, 2020, p. 263. Grifo nosso)

Para que hoje a PAS tenha um arcabouço normativo e institucional, para que haja o que *desconfigurar*, a sua trajetória histórica de construção envolveu aquilo que Jaccoud (2017) chamou de *capacidades estatais*, o que, nas palavras de Sposati (2014) faz referência à ação estatal por meio de organismos, aparatos administrativos, financeiros, nos diferentes níveis de poder federal, estadual e local (SPOSATI, 2014, p. 113). Não se trata de um processo harmônico nem linear, mas marcado por tensões sociais, conflitos políticos e disputas ideológicas: “Antiga como prática, no registro da caridade, da filantropia e da oferta privada, a assistência social passa a ser afirmada recentemente como direito e como política pública” (JACCOUD *et al*, 2017, p. 37).

A trajetória da assistência social, a sua construção política, marca a ruptura com um padrão conservador, de caráter filantrópico, caritativo, fundamentado pela lógica do favor, da ajuda, situa-se no campo dos direitos. Esse caráter assistencialista vai predominar até o momento em que se estabeleceu um confronto ideológico, no qual houve um protagonismo de profissionais do Serviço Social que atuavam na Legião Brasileira de Assistência, questionando a concepção e a prática da assistência

social. Essa ruptura somente encontra vazão na década de 1970, a partir do processo de redemocratização da sociedade brasileira, quando a assistência social avança para uma disputa tensionada entre um projeto de viés conservador e um projeto que a considera uma política pública de direito (SPOSATI, 2014).

Por isso, Silva *et al* (2019) afirma que ainda não é possível considerar que o campo da Política de Assistência Social, apesar de todos os esforços, já tenha conseguido alçar a condição de ação planejada, ou seja, uma ação que tenha um grau de controle de sua presença no tempo (SILVA, *et al*, 2019, p. 22).

De fato, na história brasileira, o jogo de disputa de poder no campo da afirmação / negação dos direitos sociais é marcado por um movimento irregular, espasmódico, onde há sobreposição da economia em relação ao desenvolvimento social. De acordo com Caio Prado Júnior (1954):

“Por força das contingências do mundo moderno e contemporâneo em que se situa a história do Brasil, a nossa evolução se precipitou num ritmo irregular e espasmódico que o país em conjunto não pode acompanhar. Acumularam-se, por isso, lado a lado, e frequentemente numa confusão inextricável, formas econômicas de contraste chocante que pertenceriam, numa evolução mais regular, a épocas largamente afastadas entre si...” (PRADO JUNIOR, 1954, p, 30-31).

Desta forma, a PAS, na contemporaneidade, vem apresentando um movimento de reversão com novos contornos e características que a identificam com o padrão conservador das relações sociais de outrora, quando era exercida por meio da caridade, da filantropia e do favor, não se constituindo uma política pública de direito. Empiricamente, o atual campo da Assistência Social tem se expressado em ações, Serviços e Programas Sociais que têm negado a perspectiva de uma política pública de direito, a exemplo do Programa Criança Feliz, do Pátria Voluntária e de Emendas à Constituição Federal. Sobre o Criança Feliz, Silveira (2017) aduz:

É no contexto de contrarreformas neoliberais que o Programa Criança Feliz ganha centralidade, podendo se sobrepor, como programa de governo, ao próprio sistema estatal, embora os programas na assistência social sejam complementares a serviços e benefícios. Essa sobreposição se revela na hegemonização de uma concepção tecnicista de gestão pública, centrada nos resultados e na lógica da extrema focalização, num conjunto de avanços de medidas neoliberais (SILVEIRA, 2017, p. 488).

Quanto ao Programa Pátria Voluntária, foi criado pelo Decreto Nº 9.906, de 9 de julho de 2019. Em seu artigo primeiro, temos a sua finalidade:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado, com as seguintes finalidades:

- I - promover o voluntariado de forma articulada entre o Governo, as organizações da sociedade civil e o setor privado; e
- II - incentivar o engajamento social e a participação cidadã em ações transformadoras da sociedade (BRASIL, 2019).

Desta forma, a “inovação” do Programa acima referido não passa da atualização do conservadorismo que sempre insistiu em devolver à caridade privada a responsabilidade do Estado com a proteção social, que deve se ocupar com assuntos “mais importantes”, como o pagamento dos juros da dívida, por exemplo. Logo, o Pátria Voluntária pode ser visto como uma re/atualização do Programa Comunidade Solidária, que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, propôs que, frente à suposta incapacidade do Estado, os cidadãos, movidos por sentimentos e valores solidários, se tornassem responsáveis pelo enfrentamento de mazelas como a fome e a miséria. Sobre o insucesso do Comunidade Solidária, Abramov (2016) atesta que:

Suas limitações concretas, evidenciadas por indicadores relacionados à pobreza e realçadas pela literatura crítica, demonstram sua ineficiência prática e a cumplicidade com o ajuste estrutural. A modificação realizada na agenda social durante o segundo mandato de FHC em favor da política focalizada de transferência de renda, reforça a tese de que a ineficiência da estratégia de parceria foi constatada pelo próprio governo (ABRAMOV, 2016, p. 143).

Sobre o Benefício de Prestação Continuada, é importante considerar a Medida Provisória nº 1.023/2020, publicada em 31 de dezembro de 2020, que alterou o inciso I do art. 20, parágrafo 3º, da LOAS, passando a adotar a seguinte redação:

Parágrafo 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja:
I – inferior a um quarto do salário mínimo (BRASIL, 2020).

A sutil diferença no texto da LOAS está no fato de que, antes da referida Medida Provisória, o critério de renda era **igual** ou inferior a ¼ do salário mínimo. Agora, deve

ser exclusivamente **inferior**, o que é suficiente para impedir milhares de pessoas a ter acesso administrativo ao Benefício.

O esvaziamento do SUAS se deu paulatinamente, também na forma de portarias baixadas pelo governo Bolsonaro. Por exemplo, a portaria 2.362/19, desobrigou o repasse de valores considerados como déficit de exercícios anteriores. Em termos concretos, esta ação representou um corte de orçamento, que comprometeu a sustentabilidade dos serviços da Assistência Social, gerou insegurança nos gestores e comprometeu o planejamento orçamentário nos municípios.

Ainda, a Portaria 2.362/2019, publicada em diário oficial, no governo Bolsonaro, atacou o financiamento da Política de Assistência Social para 2020, na medida em que permitiu a equalização de recursos ao Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), conforme a disponibilidade orçamentária anual do governo federal. Em outras palavras, esta norma habilitou o Ministério da Cidadania a pagar parcelas menores em relação ao que foi acordado no Conselho Nacional de Assistência Social, o que, na prática, resultou em cortes de 30 a 40% nos repasses de recursos financeiros aos municípios (BRASIL, 2020).

Para marcar os 100 (cem) dias de governo, o ex presidente Bolsonaro assinou o Decreto 9.759, que pretendia diminuir de 700 (setecentos) para menos de 50 (cinquenta) o número de Conselhos previstos pela Política Nacional de Participação Social e pelo Sistema Nacional de Participação Social. Sem Conselho, há uma fragilização ainda maior na luta e defesa da Política de Assistência Social. Vale ressaltar que este Decreto já foi revogado pelo atual presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, a partir do novo Decreto 11.371/2023.

Desta forma, a “[...] nova agenda de reformas que ganhou corpo rapidamente, embasada em novos horizontes normativos” (JACCOUD *et al*, 2017, p.49) tem criado novas configurações no campo da proteção social brasileira, especificamente para a PAS, conduzindo a um retorno às práticas de caráter assistencialista, devolvendo ao campo da solidariedade e da filantropia, a responsabilidade do Estado.

A nova agenda reformista aponta para uma perspectiva residual na proteção social, com redução das responsabilidades do Estado no campo do seguro social e de vários dos múltiplos arranjos de solidariedade que o organizam atualmente, dos jovens aos idosos, e dos ativos aos doentes ou incapacitados, mas também dos urbanos para os rurais e informais e do regime fiscal ao fundo contributivo (JACCOUD *et al*, 2017, p. 50).

É pelo viés contraditório da realidade, portanto, que as ações da Política de Assistência Social se reconfiguram. Conforme vimos no capítulo dois desta tese, ao longo da história, o Sistema Único de Assistência Social conseguiu avançar e propor um rol fundamental de serviços, programas e ações que beneficiaram um grande número da população brasileira, apontando para a universalização dos serviços, compromissos interfederativos, integração entre serviços e benefícios, gestão democrática e plena integralidade das ações. Com o Golpe 2016, este cenário é minado, com fortes ameaças ao campo dos direitos sociais, conforme atesta Silveira (2017):

Até o golpe conduzido pelo Legislativo, o Judiciário e a mídia, o Suas estava num estágio de aperfeiçoamento institucional e político, de expansão qualificada e mais integrada de serviços e benefícios, com a produção de novos caminhos para maior unidade com demais políticas e sistemas. [...] Entretanto, as medidas do governo Temer revelam um cenário de redução de direitos, com consequente aumento da pobreza, da fragilização dos vínculos diante da crise moral e fráguas respostas substancialmente democráticas do Estado e da sociedade, em especial pela efetivação de serviços com conteúdo ético-político, considerando as necessidades sociais; precarização das condições de vida, com desproteção, desemprego e insegurança social; ampliação da violência e de outros fenômenos multideterminados; aprofundamento da desigualdade nas dimensões socioeconômica, ético-racial e de gênero (SILVEIRA, 2017, p. 504-505).

Não obstante, no ano de 2018 a Frente Nacional em Defesa do SUAS publicou uma Carta aos Participantes, por ocasião do XX Encontro Nacional do Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social – CONGEMAS – apontando, em caráter de denúncia, as principais perdas infligidas ao SUAS:

O desmonte do SUAS coloca em risco uma rede de mais de 8 mil CRAS e de 2.500 CREAS; o referenciamento de 30 milhões de famílias; a capacidade instalada com mais de 160 mil vagas para proteção em acolhimento institucional; o atendimento diário a milhares de pessoas em situação de risco, com direitos violados; fragiliza a gestão do trabalho de uma rede de mais de 600 mil trabalhadoras/es. O desmonte ameaça e penaliza milhões de brasileiras/os que acessam os benefícios socioassistenciais como direito; as mais de 4,5 milhões de beneficiários do BPC e os mais de 13,7 milhões de famílias do PBF; a população excluída da proteção contributiva, da proteção pelo trabalho, desempregados/ as, que vivem a insegurança social (CARTA-CONGEMAS, 2018, *on-line*);

Todo esse contexto tem causado sérios danos à PAS e profundas alterações no padrão de proteção social brasileiro. Por conseguinte, o Golpe Parlamentar

ocorrido em 2016 tem contribuído para desconfigurar as ações, serviços e os programas da Política de Assistência Social em todo o território brasileiro. No Estado do Maranhão, dados os baixos indicadores de desenvolvimento, a minimização da proteção social produz efeitos ainda mais nefastos, como veremos a seguir.

4 RECONFIGURAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL A PARTIR DO GOLPE 2016: aproximação da realidade da Proteção Social Básica no Estado do Maranhão

Neste tópico, apresentamos os resultados da pesquisa de campo abordando as condições concretas do trabalho e do assalariamento; a configuração da gestão e do financiamento dos serviços e do atendimento das necessidades dos usuários da proteção social básica.

Para melhor compreensão e contextualização da realidade estudada, iniciamos com uma abordagem acerca da situação socioeconômicos dos municípios de Barra do Corda, Rosário e São Luís, onde a pesquisa de campo foi realizada.

4.1 Caracterização socioeconômica dos municípios: apresentação do campo de pesquisa

Conforme indicado na introdução desta tese, selecionamos 3 (três) municípios para compor a amostra para realização da pesquisa empírica: Barra do Corda, Rosário e São Luís.

Barra do Corda foi fundada pelo cearense Manoel Rodrigues de Melo Uchoa. O território constituía domínio de tribos canelas, do tronco dos Gês e Guajajaras, da linha Tupi (VASCONCELOS, VIVEIROS e ARRAZ, 2012, p. 01).

Melo Uchoa tinha o posto de Tenente de Primeira Linha e foi precursor da abertura de estradas e da proteção aos índios, no século passado, sendo o primeiro encarregado desse serviço. Construiu a primeira estrada entre Barra do Corda e Pedreiras, com 240 km de extensão. Faleceu paupérrimo, em Barra do Corda, segundo consta, em 7 de setembro de 1866, deixando sete filhos. Colaborando com o fundador, após sua morte, empenharam-se no desenvolvimento de Barra do Corda, entre outros, Abdias Neves, Frederico Souza, Melo Albuquerque, Isaac Martins, Frederico Figueira, Fortunato Fialho, Aníbal Nogueira, Vicente Reverdoza e Manoel Raimundo Maciel Parente. Este último, um dos baluartes do desenvolvimento de Barra do Corda, é considerado, por alguns, como o seu fundador, mas é fora de dúvida que tal prerrogativa pertence a Melo Uchoa que tem seu nome na principal praça da

cidade, num povoado e na maior aldeia de índios guajajaras (VASCONCELOS, VIVEIROS; ARRAZ, 2012, p. 02).

O território do município recebeu sucessivamente as denominações de Missões, Vila de Santa Cruz, Santa Cruz da Barra do Corda e Barra do Rio das Cordas. A Lei provincial n. 0 342, de 31 de maio de 1854 criou o município de Barra do Corda, desmembrado do município de Grajaú.

Em relação à **localização geográfica**, Barra do Corda limita-se com os municípios de Grajaú, Mirador, Esperantinópolis, Joselândia e Tuntum. Forma, com Grajaú e Sítio Novo, a Microrregião dos Altos Mearim e Grajaú. Com uma área de 14.058 km², estende-se o território ao longo do Mearim, até a foz do rio Corda, tendo como principais acidentes geográficos os dois rios citados; ambos são navegáveis por pequenas embarcações, até a cachoeira Grande, no segundo rio, a 30 km da cidade. A população total do município, conforme dados do IBGE, censo 2022, é estimada em 84.532 pessoas, com densidade demográfica de 16,29 hab/km².

A situação **econômica** de Barra do Corda conta com um PIB¹⁸, em 2020, de R\$ 8.452,38 mil, o que coloca o município na posição 84^o do ranking maranhense, entre o total de 217 municípios. Conforme observado nos dados do IBGE (2022), houve uma diminuição do PIB em 2019 quando comparado à 2018 (R\$ 8.226,80 mil). A dimensão levada em consideração para o cálculo do PIB que mais teve queda foi a das despesas com serviços exclusivos da administração pública com educação, saúde e seguridade social, que passou de R\$ 299.981,13 (2018) para R\$ 285.872,55 (2019).

Conforme dados do IBGE (2022) a composição do PIB em Barra do Corda obedece a um padrão de desenvolvimento pautado pelos empregos gerados pela prefeitura local, onde 44,6% do valor adicionado advém da administração pública. Na sequência da composição do PIB, aparecem as participações dos serviços (43,4%), da agropecuária (44,6%) e da indústria (5,3%). A remuneração média dos

¹⁸ O PIB é um indicador agregado de medição da produção numa economia em que existe uma contrapartida monetária. O PIB pode definir-se como o valor da produção total de bens e serviços que são produzidos num determinado país durante um período de tempo, geralmente um ano ou semestre, na base de preços de mercado ou de estimativas consideradas como aceitáveis. Mais informações em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/8237/1/MarcJacquinet2019DEE%20PIB%20%281%29.pdf>

trabalhadores formais do município é de R\$ 1,9 mil, valor abaixo da média do estado, de R\$ 2,3 mil.

Sobre a **educação** municipal de Barra do Corda, ao avaliarmos o nível educacional, faz-se necessário levar em consideração alguns indicadores que são fundamentais para verificarmos o desempenho do município nesta dimensão: taxa de escolarização, taxa de alfabetização, frequência do aluno à escola, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (anos iniciais e anos finais do ensino médio), distorção idade-série, evasão escolar, educação de jovens e adultos (EJA), nota no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), entre outros.

A taxa de escolarização, conforme o IBGE (2021), da população de 6 a 14 anos de idade é de 95,8 %, o que coloca o município no 152º lugar quando comparado aos demais municípios do Maranhão. Quando comparado aos demais municípios brasileiros, este ocupa a 4692ª colocação entre os 5.570 municípios.

Segundo dados do IBGE (2010) a taxa de analfabetismo em Barra do Corda foi de 6,14%. Esses mesmos dados demonstram que 27,68% tinham o ensino fundamental completo, 18,07% possuíam o ensino médio completo e 4,21%, o superior completo.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que é calculado com base no aprendizado dos alunos em português e matemática e no fluxo escolar é um importante indicador para avaliar a educação no Brasil. O IDEB em Barra do Corda no ano de 2021 foi correspondente a 4,49 para os alunos dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), ficando abaixo da meta do IMEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), que é 5,4.

Conforme dados do IDEB/INEP (2021) a distorção idade-série nos anos iniciais no município de Barra do Corda é de 20,1%, ou seja, a cada 100 crianças, aproximadamente 20 estavam com atraso escolar de 2 anos ou mais. Portanto, o município tem o desafio de garantir e aumentar a aprendizagem dos alunos, conjuntamente com a melhoria do fluxo escolar, ou seja, englobando indicadores de aprovação, reprovação, abandono e distorção idade-série.

No que se refere à **saúde e saneamento básico** no município de Barra do Corda, os indicadores de saúde contêm informações relevantes sobre determinados atributos e dimensões do estado de saúde, bem como, de maneira geral, do

desempenho do sistema de saúde. A análise desses dados permite refletir sobre a situação sanitária de uma população ou comunidade.

A mortalidade infantil é um importante indicador de saúde e condições de vida de uma população. Com o cálculo da sua taxa, estima-se o risco de um nascido vivo morrer antes de chegar a um ano de vida. Valores elevados refletem precárias condições de vida e saúde e baixo nível de desenvolvimento social e econômico.

No município de Barra do Corda, segundo dados do IBGE (2020), a taxa de mortalidade infantil média foi 15,22 óbitos por mil nascidos vivos. Comparando esta taxa a outros municípios do Maranhão, Barra do Corda ocupa a 88ª posição e, no ranking nacional, o município fica na 1.631ª colocação.

No Brasil, vem-se observando um declínio na taxa de mortalidade nesse grupo, com uma diminuição de 5,5% ao ano nas décadas de 1980 e 1990, e 4,4% ao ano desde 2002. Alguns autores atribuem essa queda, especialmente, a mudanças nas condições de saúde e vida da população. Melhoria nos serviços de atenção primária à saúde, que proporcionou maior acesso ao pré-natal e promoção do aleitamento materno, aumento da cobertura vacinal e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança no primeiro ano de vida; aliados a uma melhoria na distribuição de renda, no nível de escolaridade da mãe, nas condições de habitação e alimentação são alguns pontos destacados nesse processo (IBGE, 2021).

Apesar da redução da taxa de mortalidade em todas as regiões do país, as desigualdades intra e inter-regionais ainda subsistem. Na realidade de Barra do Corda a mortalidade infantil ainda é um dado expressivo.

Em termos de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos), dados do IBGE (2010) revelam que Barra do Corda apresenta apenas 13,5% dos domicílios com esgotamento sanitário adequado, 18,74% das famílias não têm acesso à canalização de água no domicílio.

Considerado uma das necessidades básicas adequadas na garantia de uma boa qualidade e expectativa de vida, o saneamento básico é compreendido como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas (IBGE, 2020).

Sobre o **trabalho e geração de renda**, em Barra do Corda, segundo dados do IBGE (2020), a remuneração média mensal dos trabalhadores formais foi de 2 salários-mínimos, com uma taxa de ocupação de apenas 6,2% da população, 51,6%

da população vive com rendimento mensal per capita de até ½ salário mínimo (IBGE, 2020). Esses dados evidenciam um baixo grau de ocupação em decorrência, sobretudo, da precária estruturação dos seus mercados de trabalho.

Em relação aos valores da **renda per capita** mensal registrados, em 2000 e 2010, houve crescimento da renda no município Barra do Corda entre os anos mencionados. A renda per capita mensal no município era de R\$ 196,81, em 2000, e de R\$ 305,61, em 2010¹⁹.

Assim, considerando o **Índice de Desenvolvimento Humano** do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - IDH²⁰, Barra do Corda aponta o resultado de 0,606 (IBGE, 2010), sendo considerado de médio desenvolvimento humano.

Quanto aos **níveis de pobreza**²¹, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano, são consideradas extremamente pobres, pobres e vulneráveis à pobreza as pessoas com renda domiciliar per capita mensal inferior a R\$ 70,00, R\$ 140,00 e R\$ 255,00, respectivamente. Dessa forma, em 2000, 41,63% da população do município eram extremamente pobres, 64,77% eram pobres e 81,72% eram vulneráveis à pobreza; em 2010, essas proporções eram, respectivamente, de 26,21%, 44,97% e 67,13%. (IBGE, 2010)

Sobre a população de Barra do Corda, analisando as informações do Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal, a proporção de pessoas extremamente pobres (com renda familiar per capita mensal inferior a R\$ 70,00) inscritas no CadÚnico, após o recebimento do Bolsa Família, passou de 59,07%,

¹⁹ Algumas informações ficaram desatualizadas devido à não disponibilidade de dados censitários atuais, por parte das agências oficiais

²⁰ O IDH é um índice desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e é composto em sua essência por três dimensões fundamentais que avaliam a saúde, renda e educação de determinada população, a saber: i) expectativa de vida; ii) renda per capita; e iii) grau de alfabetização.

²¹ Partimos da concepção adotada por Silva (2013, p.17) segundo a qual a pobreza é um processo histórico, econômico, social, cultural e político, complexo e multidimensional, devendo ser destacada sua natureza estrutural, sendo, por conseguinte, mais que insuficiência de renda. Considerada produto da exploração do trabalho, desigualdade na forma de apropriação e redistribuição da riqueza socialmente produzida, não acesso a serviços básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna, e a não participação social e política.

em 2014, para 23,56%, em 2017. Já a proporção de pessoas pobres (com renda familiar per capita mensal inferior a R\$ 140,00), inscritas no cadastro, após o recebimento do Bolsa Família, era de 83,82%, em 2014, e 87,78%, em 2017. Por fim, a proporção de pessoas vulneráveis à pobreza (com renda familiar per capita mensal inferior a R\$ 255.00), também inscritas no cadastro, após o recebimento do Bolsa Família, era de 85,37%, em 2014, e 94,92%, em 2017.

Em relação ao município de **Rosário**, a sua gênese remonta a uma pequena povoação, outrora denominada de Itapecuru-Grande, na margem esquerda do Rio Itapecuru, onde havia uma igreja construída em devoção a Nossa Senhora do Rosário, que servia de freguesia aos moradores e aos soldados da fortaleza do referido rio. Em 1777, atendendo à solicitação do governador da província, o Rei de Portugal determinou a concessão de cômgrua (espécie de pensão dada aos clérigos da época) ao vigário dessa freguesia, o que favoreceu a exploração da mesma (IMESC, 2014, p. 179).

Conforme o IMESC (2014) a navegabilidade pelo Rio Itapecuru, pela baía de São José, e desta pela baía de São Marcos via estreito dos Mosquitos, foi decisiva para que fosse iniciada a ocupação do baixo vale do Itapecuru. O solo fértil e especialmente, a recomendação da Coroa Portuguesa para que se desenvolvesse a agricultura canvieira, contribuíram para que dois engenhos de produção de açúcar ali se instalassem, enquanto a vegetação nativa era devastada para o plantio dos canaviais.

Os holandeses ao ocuparem o Maranhão, sabedores da facilidade da produção de açúcar, exploraram o vale do Itapecuru, instalando-se nas áreas onde está hoje o município de Rosário e construíram ali mais cinco engenhos que prosperaram no curto espaço dos três anos, período em que permaneceram no Maranhão (IMESC, 2014, p. 180).

A Província do Maranhão possuía, então, 36 municípios, com 8 cidades, 28 vilas e 53 freguesias eclesiásticas. Rosário, incluída na categoria de vila, era a mais populosa da província, após a capital e a cidade de Caxias, que contava com 20.000 habitantes. Em 6 de abril de 1914, Rosário foi elevado à categoria de cidade pelo então governador Afonso Giafenig de Mattos.

A Lei Nº 1.329 de 3 de janeiro de 1905, concedeu autorização ao governo federal para construir uma linha férrea que, partindo de São Luís, alcançasse Caxias, passando por Rosário, Itapecuru-Mirim, Coroatá e Codó.

A ferrovia foi inaugurada em 14 de março de 1921, contribuindo para a mudança na malha urbana de Rosário. A ocupação urbana desenvolveu-se no sentido da ferrovia, alongando-se paralela aos trilhos e depois em travessas entre os trilhos e o rio. Com a ferrovia, o município prosperou, surgindo nas proximidades núcleos rurais. A forte produção de algodão no período comandou a economia de Rosário, transformando-o em um grande produtor e exportador desse produto, rivalizando com Codó e Caxias (IMESC, 2014, p. 181). Com a queda do comércio exportador de algodão, a economia direcionou-se para a exploração de babaçu e arroz, colaborando para que áreas rurais de Rosário prosperassem, dando origem a outros municípios.

Sobre a **população** do município de Rosário, em 2022, o município possuía 38.475 habitantes, ocupando a 30ª posição no ranking populacional do Maranhão, representando 0,60% da população do Estado, com densidade demográfica de 59,38 hab/km². Na Mesorregião Norte Maranhense situava-se na 11ª posição, representando 1,52% e na Microrregião Geográfica de Rosário a 1ª posição com 24,54%. O IDHM do município no aludido ano alcançou 0,632, ocupando a 21ª posição no Estado (IBGE, 2022).

Segundo dados do IBGE, em 2020, o percentual da população urbana correspondeu a 59% e a rural 41% (IBGE, 2020).

Sobre a situação **econômica** de Rosário, em 2020, o PIB per capita foi de R\$ 9.402,08 milhões, situando-se na 42ª posição no ranking estadual correspondendo a 0,32%. O setor de serviços participou com R\$ 96,637 milhões, o industrial R\$ 23,903 milhões, o agropecuário R\$ 19,001 milhões e, R\$ 6,008 milhões foram da arrecadação de impostos (IBGE, 2020).

Em relação à **desigualdade** de renda no município de Rosário, o índice de GINI aponta que, na última década houve uma diminuição da concentração de renda, passando de 0,6121 no ano de 2000 para 0,5147 em 2010. Podemos constatar que houve uma sensível melhora na distribuição da renda entre as classes sociais.

Sobre a **educação** municipal de Rosário em termos de níveis educacionais, a escolaridade dos alunos compreendidos entre a faixa etária de 6 a 14 anos de idade

era de 96,3%. Comparando-o a outros municípios do Maranhão neste mesmo quesito – taxa de alfabetização – Rosário alcança a 132ª posição entre os municípios do estado. A nível nacional, pelo prisma do mesmo indicador, Rosário fica na 43.590ª colocação entre a totalidade dos municípios do Brasil (IBGE, 2010), o que representa o tamanho do desafio em termos de melhoria nos parâmetros educacionais de Rosário.

Segundo dados do IBGE (2020), a taxa de analfabetismo em Rosário era de 17,3%. Esses mesmos dados demonstram que 49,46% tinham o ensino fundamental completo, 33,38% possuíam o ensino médio completo e 3,08% superior completo.

A taxa de Distorção idade-série no ensino médio no município era de 35,60%, em 2016, e passou para 36,30%, em 2017. Por sua vez, a taxa de evasão no fundamental foi de 2,60%, em 2013, para 3,80%, em 2014. A taxa de evasão no ensino médio foi de 16,40%, em 2013, e, em 2014, de 14,50%.

Possuindo diversas causas, que vão desde a necessidade de trabalho do aluno, como forma de complementar a renda da família, até a baixa qualidade do ensino, que desestimula aquele a frequentar as aulas, via de regra inexistem, salvo honrosas exceções, mecanismos efetivos e eficazes de combate à evasão escolar tanto a nível de escola quanto a nível de sistema de ensino, seja municipal, seja estadual (DIGIÁCOMO, 2011, p.01).

Os dados demonstram uma elevada taxa de evasão escolar no município de Rosário, ademais pode-se perceber que este problema se apresenta com maior intensidade na adolescência, faixa etária que coincide com a idade adequada para frequentar o Ensino Médio, fato que evidencia as muitas deficiências dessa etapa de ensino na educação brasileira, bem como o impacto das questões sociais na vida dos jovens.

Outro indicador relevante para mensurar a qualidade educacional é a expectativa de anos de estudo sintetiza a frequência escolar da população em idade escolar. Mais precisamente, ele indica o número de anos de estudo que uma criança que inicia a vida escolar no ano de referência terá completado ao atingir a idade de 18 anos. Segundo dados do IBGE (2020) no município de Rosário, esse indicador registrou 8,25 anos, em 2000, e 9,84 anos, em 2010, enquanto na UF registrou 6,87 anos e 9,26 anos, respectivamente.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em Rosário, no ano de 2021, foi correspondente a 5,20 para os alunos dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), ficando abaixo da meta do IMEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), que é 6,00.

Quanto à **Saúde e saneamento**, o município de Rosário possuía três centros de saúde, um hospital, onze postos de saúde, uma unidade de serviço de apoio de diagnose e terapia, uma unidade de vigilância em saúde e uma unidade mista, totalizando dezoito estabelecimentos de saúde (BRASIL, 2014). Apesar desses números, muitos pacientes eram transferidos para hospitais de São Luís devido à ausência de equipamentos ou profissionais para o atendimento a casos mais graves (IMESC, 2014, p. 192). Nesse aspecto, Albuquerque et al. (2017) destaca que:

Em síntese, a caracterização territorial do SUS representa e reproduz as sóciodesigualdades regionais no país, pois há uma permanência da concentração de equipamentos de média e alta complexidade em um número restrito de cidades, sendo assim, há necessidade de deslocamento entre macrorregiões e estados do país para o acesso a esses serviços (ALBUQUERQUE *et al*, 2017, p. 38).

Um dos grandes contingentes para o sistema público de saúde é a população infantil, que demanda cuidados específicos para a garantia de sua saúde. A taxa de mortalidade infantil, no município de Rosário, definida como o número de óbitos de crianças com menos de um ano de idade para cada mil nascidos vivos, passou de 29,00 por mil nascidos vivos em 2010 para 18,97 por mil nascidos vivos em 2020 no município.

Pailaquilen et al. (2011), descreveram os determinantes associados à morte neonatal precoce, como prematuridade, baixo peso ao nascer e intercorrências na gestação e parto, porém estes fatores se articulam de forma complexa, sendo influenciados pelas características biológicas maternas e do recém-nascido, condições sociais e da atenção ofertada pelos serviços de saúde.

De acordo com dados do IBGE (2020), somente 7,2% do total dos domicílios no município de Rosário possuem o serviço de saneamento básico. Conforme o IMESC (2020) entre os serviços de saneamento básico, o esgotamento sanitário é o de menor cobertura no território brasileiro, mesmo considerando o avanço nos últimos dez anos.

Em relação ao **trabalho e renda**, dados do IMESC (2021) apontam para a existência de 3.236 empregos formais no município de Rosário, no ano de 2021 (IMESC, 2021).

Em 2020, o salário médio mensal era de 1.9 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 9.1%. Na comparação com os outros municípios do Estado, ocupava as posições 87 de 217 e 33 de 217, respectivamente (IBGE, 2020).

Na análise dos dados do Censo Demográfico, entre 2000 e 2010, a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais, ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa no município, passou de 61,28% para 60,32%. Ao mesmo tempo, a taxa de desocupação nessa faixa etária, isto é, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada, passou de 15,59% para 11,05% (IBGE, 2020).

Em relação às **condições de vida, nível de pobreza e indigência**, considerando o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - IDH (2020), o município de Rosário tem como indicador 0,632, sendo considerado de médio desenvolvimento humano.

Dalberto et al. (2015) observam que o IDH é considerado uma fonte de informação não apenas para os governantes verificarem as atuais circunstâncias de seu país ou um retrato social exclusivo da ONU. O IDH é um guia para todas as pessoas e organismos públicos e privados na definição de políticas públicas e investimentos entre as nações. Cabe a ele, portanto, não somente definir a atual conjuntura econômico-social de uma região, mas também considerar os esforços envolvidos na busca de melhores resultados.

Em relação ao nível de pobreza em Rosário, IBGE (2020) assinala que nos anos 2000, 44,85% da população do município eram extremamente pobres, 71,53% eram pobres e 85,80% eram vulneráveis à pobreza; em 2010, essas proporções eram, respectivamente, de 20,14%, 39,70% e 65,17%.

Ainda, conforme dados do IBGE (2020) 56,38% da população de Rosário vive em situação de pobreza. De fato, pode-se perceber que “a pobreza assume no Brasil uma dimensão abrangente, evidenciando um quadro amplo para intervenção de políticas públicas de corte social, entendendo que as políticas sociais, para serem

mais eficazes, devem estar articuladas a políticas macroeconômicas que garantam um crescimento econômico sustentado; a geração de emprego; a elevação da renda proveniente do trabalho e, sobretudo, a redistribuição de renda ainda altamente concentrada no Brasil” (SILVA, 2010, p. 156).

Sobre o município de **São Luís**, a sua história de criação se confunde ou está diretamente ligada ao processo de ocupação do Maranhão, uma vez que foi por meio do litoral que ocorreu a sua colonização, iniciada pelo Golfão Maranhense depois a Ilha do Maranhão e conseqüentemente a fundação de São Luís (IMESC, 2021, p. 143).

A fundação de São Luís no século XVII aconteceu num momento em que as grandes potências europeias disputavam o domínio do mundo. Os franceses chegaram à região depois de uma frustrada tentativa de estabelecimento onde hoje está situada a cidade do Rio de Janeiro. A França Equinocial, empreendimento colonizador que reunia a iniciativa privada e o Estado francês, trouxe as disputas mercantilistas para a ilha de Upaon–Açu, território português fruto da partilha de Tordesilhas (COSTA; ZAGO, 2008).

Fundada em 8 de setembro de 1612, pelos franceses Daniel de La Touche e François de Rasily, cujo objetivo comum, dentro do contexto da economia mercantilista, era estabelecer a França Equinocial, a capital maranhense encontra na homenagem ao então Rei da França, Luís XIII, as raízes da sua nomenclatura, São Luís.

Conquistada e incorporada ao domínio português, apenas três anos depois de sua fundação pelos franceses (1615), a cidade de São Luís sucumbiria, ainda no decorrer do século XVII, ao domínio holandês. Todavia, assim como acontecera com os franceses, também os holandeses, batidos em guerra pelos portugueses, seriam expulsos decorridos três anos da invasão, em 1645. É quando se inicia, de fato em definitivo, a colonização portuguesa da antiga Upaon Açú ou Ilha Grande, segundo a denominação tupinambá para a Ilha de São Luís (IBGE, 2023)

Os dados da População de São Luís nos informam que o município localiza-se na Região Geográfica Intermediária de São Luís – Região Geográfica Imediata de São Luís (IBGE, 2020). Na regionalização proposta pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC), está na Região de Desenvolvimento

Metropolitana de São Luís. São Luís também faz parte da Região Metropolitana da Grande São Luís. Na classificação geográfica insere-se no Golfão Maranhense. A população total do município, segundo dados do censo IBGE (2022), é estimada em 1.037.775 pessoas, com densidade demográfica de 1.779,87 hab/km², com a sua população majoritariamente vivendo na zona urbana.

Observa-se o intenso crescimento urbano de São Luís nos anos recentes, com ampliação significativa e transformação do espaço rural²². Grande parte dos povoados²³ apresentam uma população eminentemente pescadora e que também exerce atividades agrícolas, principalmente com a produção de hortaliças e frutas. Observam-se muitos conflitos referentes a divergências de interesses entre os moradores tradicionais e os grandes empreendimentos relacionados com as atividades portuárias, como é o caso do conflito da comunidade Cajueiro com a construção do novo porto (IMESC, 2021, p. 172).

Em relação ao **gênero**, segundo dados do IBGE (2021), os homens representavam 47% e as mulheres 53%. De fato, esses dados seguem a tendência brasileira da desigualdade quantitativa entre os gêneros, isto ocorre principalmente em virtude da maior expectativa de vida feminina e da maior mortalidade de jovens do sexo masculino. De acordo com o IBGE (2021), as mulheres vivem, em média, sete anos a mais do que os homens, no país.

Quanto à situação **econômica** de São Luís, o PIB municipal em 2019 foi o 1º no ranking estadual, correspondendo a 34,23% do PIB do Maranhão com o valor de R\$ 29.135,32 bilhões. Para este valor, os serviços participaram com R\$ 19.709,906 bilhões, a indústria com R\$ 7.460,218 bilhões, a agropecuária com R\$ 20,396 milhões e os R\$ 6.415,281 bilhões restantes referem-se a cobrança de impostos (IBGE, 2021).

²² Outra área de crescimento segue em direção ao Sudeste e Sul do município com destaque para a ocupação irregular denominada Tiradentes e Nestor e para a área periurbana de Estiva, localizada na entrada do município, após a ponte Marcelino Machado, sobre o estreito dos Mosquitos, ligando a Ilha do Maranhão ao continente. Ao longo dos anos a área se aglutinou com outros povoados como Inhaúma e Cajueiro formando uma grande mancha urbanizada distante dos limites da zona urbana (IMESC, 2021, p.169).

²³ O espaço rural do município de São Luís é constituída pelos povoados de Andiroba, Tajaçuaba, Cajipari, Santa Rosa, Mato Grosso, Tibirizinho, Cinturão Verde, Tanair, Juçara, Coqueiro, Livramento, Pindora, Batata, Mata de Itapera, Cabral Miranda, Mangue Seco, Anajatuba, Marapim, Formigueiro, Cassaco, Tapari, Quebra Pote, Portinho, Jacamim, Itaperuçu, Santa Cruz, Cajueiro, Vila Conceição, Babilônia, Igrara, Califórnia, Aracal, Santa Fé, Igarauá, Juçaral, Usina, Areia Branca, Olaria, Colier, Porto Grande, São Benedito e outros (IMESC, 2021, p.172).

O Distrito Industrial de São Luís é o mais importante polo industrial do Estado. Situado a Sudoeste do município, possui extensa área, localizada principalmente à margem esquerda da BR-135. Apresenta boa infraestrutura e destaca-se pelo seu complexo portuário; terminais de minérios e grãos; por seu sistema rodoferroviário e por suas variadas indústrias, com destaque para as fábricas de tratores agrícolas, torrefação, agroindústria do babaçu, beneficiamento de pescados, pré-moldados de cimento, oxigênio e acetileno, alumínio e alumina, cervejarias, alimentos, dentre outras (IMESC, 2021, p. 196).

O turismo é outro aspecto forte da economia local. Dados do Boletim do Turismo (2022) apontam uma taxa de ocupação hoteleira de 65,95% em novembro de 2022. Quanto ao fluxo aéreo de passageiros, foi registrado, em outubro de 2022, a quantidade de 59.192 desembarques.

A **educação** municipal de São Luís, entre 2016 e 2021, avançou em relação ao atendimento escolar entre 6 e 14 anos, com 98,6% de alunos nessa faixa etária matriculados em 2021. No atendimento escolar entre 15 e 17 anos, São Luís recuou nos últimos anos e, em 2019, teve um resultado abaixo da média nacional, de 92,5% (IBGE, 2021).

Entre 2018 e 2021, São Luís manteve os índices de aprovação, reprovação e abandono praticamente estáveis. Em 2018, os índices estiveram próximos à média nacional. A distorção idade-série em São Luís supera a média nacional, mas é inferior à média estadual, Brasil 10,5%, Maranhão 13,3% e São Luís 11,6% (INEP, 2021).

O indicador *expectativa de anos de estudo* sintetiza a frequência escolar da população em idade escolar. Mais precisamente, indica o número de anos de estudo que uma criança que inicia a vida escolar no ano de referência terá completado ao atingir a idade de 18 anos. Conforme dados do IBGE (2021) no município de São Luís, esse indicador registrou 9,84 anos, em 2020.

Em 2020, considerando-se a população de 25 anos ou mais de idade no município - São Luís, 5,92% eram analfabetos, 70,41% tinham o ensino fundamental completo, 54,79% possuíam o ensino médio completo e 13,73%, o superior completo (IBGE, 2021).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em São Luís no ano de 2021 foi correspondente a 4,9 para os alunos dos Anos Iniciais do Ensino

Fundamental (1º ao 5º ano) e 4,4 para os alunos dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano). Ambos os resultados ficaram abaixo da meta do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), respectivamente 5,1 e 4,6.

A **saúde e o saneamento** em São Luís apresentam, segundo o IBGE (2020), a taxa de mortalidade infantil média em de 13,09 óbitos por cada mil nascidos vivos. Comparando esta taxa a outros municípios do Maranhão, São Luís ocupa a 113ª posição e, no ranking nacional, o município fica na 2.076ª colocação.

Em termos de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos), dados do IBGE (2021) apontam que São Luís apresenta 65.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado; 32.3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 11.7% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

Quanto ao sistema de abastecimento de água 6,12% das famílias não possuem canalização de água no domicílio, propriedade ou terreno (IBGE, 2021). Em geral, a implantação do sistema de abastecimento de água, dentro do contexto do saneamento básico é de suma importância para garantir a melhoria da saúde e das condições de vida de uma comunidade (RIBEIRO; ROOKE, 2010).

Quanto ao **trabalho e renda**, segundo dados do IBGE (2020), a remuneração média mensal dos trabalhadores formais em São Luís foi de 3.1 salários-mínimos, com uma taxa de ocupação de 33,5% da população, o que representa um total de 371.940 pessoas ocupadas (IBGE, 2020).

Em relação às **condições de vida, nível de pobreza e indigência**, considerando-se o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - IDH (2020), município de São Luís tem como indicador 0,768, sendo considerado de alto desenvolvimento humano.

Em relação ao **nível de pobreza** em São Luís, IBGE (2020) assinala que 58,76% da população do município vive em situação de pobreza.

Após realizada a caracterização socioeconômica, no tópico seguinte veremos informações específicas correspondentes à organização da Assistência Social nos municípios escolhidos como espaço empírico desta pesquisa.

4.2 A Política de Assistência Social nos municípios espaços geográficos da pesquisa de campo

Nesse subitem, apresentamos a realidade institucional e da gestão da Política de Assistência Social nos 3 (três) municípios da amostra da pesquisa. Conforme abordamos no terceiro capítulo, as *capacidades institucionais* (JACCOUD, 2017) conquistadas ao longo da trajetória histórica da Política de Assistência Social fortalecem a sua estrutura normativa e organizativa. A partir da Constituição Federal de 1988, esta Política passa a integrar o Sistema de Seguridade Social brasileiro como política de direito do cidadão e dever do Estado, e, nos anos 1990, com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, inicia-se nos Estados brasileiros um processo de reordenamento institucional desta Política.

A partir de então, tem-se a primazia da responsabilidade do Estado na gestão da Política, “embora com níveis diferenciados de intervenção, decorrentes do processo de descentralização das suas ações e da estrutura dos órgãos gestores” (SILVA et al, 2019, p. 56). Nesse contexto, são instituídos por lei, os Conselhos de Assistência Social, instâncias de formulação e controle social da Política, e os Fundos de Assistência Social, enquanto instrumentos de execução orçamentária e financeira das ações.

A realidade institucional dos órgãos gestores municipais, identificados durante a realização da pesquisa de campo, revela que as suas denominações nos municípios de Barra do Corda e Rosário dão ênfase na terminologia *Assistência Social* na sua nomenclatura, ambas são denominadas Secretaria Municipal de Assistência Social. De fato, observamos a evolução da visibilidade e reconhecimento institucional da Política de Assistência Social nestes municípios.

No município de São Luís, o órgão gestor está associado a outra política setorial, sendo denominado Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social – SEMCAS. Essa convergência entre a Assistência e os Direitos de crianças e de adolescentes nesse locus de execução de políticas públicas pode potencializar as ações entre as duas áreas (Assistência Social e Direitos de Crianças e de Adolescentes).

Quanto ao perfil dos gestores municipais, identificamos que, nos municípios de Barra do Corda e São Luís, as gestoras são técnicas de nível superior com formação em Serviço Social. No município de Rosário, o gestor não tem formação superior, tendo concluído o nível médio.

É importante destacar que nos municípios pesquisados não foram identificadas gestoras *primeiras-damas*. Essa informação é relevante no âmbito da Assistência Social, que historicamente fora marcada pelo primeiro-damismo. Outrossim, isto revela um avanço no processo de implementação da Política de Assistência Social, mesmo que, no âmbito formal, que vem se consolidando a partir da PNAS 2004.

Ressalta-se que, apesar dos cargos de gestão dos municípios pesquisados serem ocupados por técnicos de nível superior e não pelas esposas de prefeitos, não significa que as esposas dos prefeitos estejam afastadas da Política. Silva (2009) afirma que com a implementação da Assistência Social enquanto política pública, ocorrem algumas mudanças na forma de atuação do primeiro-damismo, especialmente com os parâmetros estabelecidos pela NOB/SUAS, após 2004. Neste novo contexto, as primeiras-damas diferem-se em termos de trajetória acadêmica e maior visibilidade no espaço público, assumindo o que a autora denomina de “novas roupagens” com papéis de caráter mais técnico.

Atualmente, as primeiras-damas, que estão à frente da gestão da assistência, devem ter o entendimento de que existe uma lei regulamentada, a qual deve ser colocada em prática. Para isto também é importante o seu total conhecimento, assim como a capacitação e qualificação destas gestoras. Na verdade, este entendimento sobre a política de assistência coloca-se como condição *sine qua non* para o acesso, o uso e a ampliação dos recursos financeiros. [...] Essa é, portanto, uma das primeiras novas roupagens identificadas: as atuais primeiras-damas apresentaram-se mais técnicas, profissionalizadas e, parte delas, também militantes políticas. Estas dimensões são do ponto de vista delas, o que lhes garante legitimidade de acesso aos atuais cargos públicos que passam a ocupar após a posse de seus maridos (SILVA, 2009, p. 135-136).

Outra dimensão a ser analisada refere-se às instâncias de deliberação (Conselhos) e de financiamento (Fundos) de Assistência Social, bem como o arcabouço normativo que regulamentam o SUAS e os Planos Municipais de Assistência Social, que norteiam a implementação desta nos territórios.

Conforme Silva et al (2019, p. 61), o aspecto normativo decorre do movimento institucional republicano que consagra, em nível legal, práticas sociais que passam a

ganhar universalidade, e, logo, escapam da discricionariedade da gestão, daí sua importância da gestão pública e na garantia de conquistas no campo dos direitos sociais.

No âmbito da Assistência Social, seu processo de construção enquanto política pública é marcado pela construção de um arcabouço legal normativo (leis, portarias, decretos, normas e resoluções) a nível federal, estadual e municipal. Behring e Boschetti (2011, p. 144) destacam que o processo de luta, a participação dos sujeitos políticos, profissionais e usuários foi decisivo para a formatação legal da Assistência Social.

A partir da análise dos dados referentes aos municípios estudados, foi possível verificar as tendências quanto aos instrumentos normativos. Os três municípios possuem Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e Plano Municipal de Assistência Social, instituídos e regulados por lei. De fato, esta estrutura organizativa está em consonância com o art.30 da LOAS/SUAS (Lei n 12.435, de 6 de julho de 2011), que preconiza a necessidade da existência do Conselho, Plano e Fundo para o recebimento de recursos que garantam a implementação da Política de Assistência Social.

Outra dimensão fundamental na gestão do SUAS, que merece destaque, é o cofinanciamento da Política. A NOB/SUAS (2012) preconiza o cofinanciamento pautados em pisos de proteção social e em repasses fundo a fundo, a partir de planos de ação. Ainda, estabelece o financiamento compartilhado entre estados, municípios, Distrito Federal e União, primando pelos princípios democráticos da descentralização e participação.

A análise dos dados revela uma situação comum entre os municípios pesquisados: a predominância do cofinanciamento federal em todos os municípios e uma baixa participação do governo do Estado no cofinanciamento da Política. Conforme veremos nos tópicos seguintes, a partir do Golpe de 2016 houve uma drástica redução dos recursos do Governo Federal para financiamento das ações da Assistência Social, causando um grande impacto negativo nesta Política. Conforme Silva et al (2019) p.67):

Deve-se considerar o acirramento da situação de pobreza e aumento das violações de direito, no país, a partir de 2017, especialmente no Nordeste

brasileiro. São mais de 13 milhões de brasileiros desempregados e, contraditoriamente, evidencia-se uma redução dos atendimentos informados no Censo SUAS, considerando as medidas de ajuste fiscal e de austeridade, implantadas nos últimos anos (SILVA et al, 2019 p.67).

Podemos constatar que a partir do Golpe 2016, se instala um cenário ameaçador para a Assistência Social com a Emenda Constitucional nº 95/16 que pode inclusive inviabilizar o funcionamento do SUAS. Ademais, se intensifica a fragilização do pacto federativo no tocante às responsabilidades dos entes federados com o financiamento da Política de Assistência Social, conforme veremos nos tópicos seguintes.

4.3 Condições concretas de Trabalho e de Assalariamento dos (as) Trabalhadores (as) do SUAS

Conforme vimos no primeiro capítulo desta tese, o direito à assistência social foi conquistado a partir de lutas históricas, que, paulatinamente, configuraram um padrão de proteção com serviços e ações específicas, previstos por um conjunto normativo organizador das práticas profissionais, a saber: a Constituição Federal de 1988; a Lei Orgânica da Assistência Social (1993); a Política Nacional de Assistência Social (2004); o Sistema Único de Assistência Social (2005); a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas (NOB-RH/SUAS) (2006)

Partindo da análise de que a realidade é multideterminada, compreendemos que o Golpe 2016 não foi o único aspecto sócio histórico a incidir nas reconfigurações e transformações da Política de Assistência Social, embora tenha tido forte influência. Nesse sentido, as atuais transformações ocorridas no sistema de proteção social brasileiro se relacionam também com a crise internacional do capital que, pela porta do neoliberalismo, impõe uma lógica de ajustes, reformas e reconfigurações no campo dos direitos sociais, inclusive dos direitos trabalhistas.

Em linhas gerais, a partir da pesquisa de campo, quando indagados sobre as mudanças nas suas condições de trabalho e de assalariamento no contexto do pós Golpe de 2016, os sujeitos apontaram os seguintes aspectos: baixos salários, vínculos empregatícios fragilizados (falta de concurso público, contrato temporário); sobrecarga e acúmulo de funções; condições precárias dos equipamentos sociais;

falta de condições de trabalho (veículo, material de expediente); defasagem no aperfeiçoamento profissional.

Para mim houve golpe. Eu vejo assim como um golpe, um retrocesso na política de assistência social a partir do golpe para cá. Eu vejo a cada dia mais perdas, perdas grandes... a gente já consegue perceber esses impactos. O financeiro ele comanda muita coisa: uma equipe que tem que ser de acordo com a NOB RH e precisamos ter a quantidade de técnicos suficientes para executar os serviços, executar uma política pública para quem dela precisar. Então a partir do momento em que a gente não tem esse recurso, a gente já fragiliza a política, o atendimento, o trabalho. (Conselheira da Assistência Social, Rosário-MA).

Conforme a PNAS (2004), o município de Rosário-MA é classificado como Pequeno Porte II, sendo que a NOB-SUAS (2012) determina que o CRAS de um município com até 3.500 famílias referenciadas deve ter 3 (três) técnicos de nível superior, sendo dois profissionais assistentes sociais. Por ocasião da realização da pesquisa de campo, o CRAS de Rosário possuía apenas uma Assistente Social, que, inclusive, alternava as funções de supervisora do Programa Criança Feliz, com atividades relacionadas à inserção de famílias no PAIF, atendimentos relacionados ao CADÚnico, repasse de informações sobre benefícios e serviços e até representação enquanto coordenadora do CRAS. Ademais, em relação às condições de trabalho, ficou constatado que, a partir do Golpe 2016, a PAS no referido município teve retrocessos.

Eu vejo que a partir do Golpe 2016, enquanto política pública, estamos retrocedendo. Nós tivemos que reduzir a equipe, porque o recurso que vinha para a proteção social básica foi reduzido. Nós estamos funcionando com uma equipe bem reduzida, para não deixar o serviço parar, nem o equipamento fechar, como já aconteceu em outros municípios que acabaram interrompendo os serviços por alguns meses, para ver se conseguiam pagar os funcionários. Aí, acontecem os salários um pouco mais baixos. Nós temos que nos virar. Mas, estamos executando. (Assistente Social - CRAS. Rosário-MA).

Ainda sobre às condições de trabalho no referido município, a fala abaixo reitera a precarização do trabalho pela redução da equipe técnica:

Hoje não temos o reconhecimento e a valorização necessária, e as condições de trabalho... o que tem limitado a nossa atuação dentro do município é a questão da redução da equipe técnica... você tem que fazer o seu trabalho e de mais duas pessoas, o que acaba fragilizando a nossa execução. Acaba

sobrecarregando e o serviço não sai com a qualidade que deveria (Orientadora Social. Rosário-MA).

Silva (2019) alerta para as precárias condições dos trabalhadores do SUAS no Estado do Maranhão: “Em grande parte, esses trabalhadores do SUAS vivenciam, no exercício laboral, situações semelhantes à dos próprios usuários [...]”. Nesse aspecto, no Estado do Maranhão o exercício laboral do (a) trabalhador (a) do SUAS é marcado por contratos provisórios, baixas remunerações e condições de trabalho inadequadas. É o que atesta Silva (2019):

De fato, pode-se identificar que o quadro de pessoal nos municípios pesquisados, em sua maioria, era insuficiente para desenvolver as ações previstas e a situação dos (as) trabalhadores (as) engajados (as) no processo de implementação da PAS / SUAS expressava-se pela precarização dos vínculos contratuais, das condições de trabalho e da remuneração (SILVA, 2019, p. 171).

A condição salarial é, de fato, um dos pontos preocupantes. Merece a atenção o baixo valor do salário pago os Assistentes Sociais em exercício no CRAS, no município de Rosário: R\$ 1.600,00. Ilustrando esse aspecto, quando questionada sobre o que mudou nas condições de trabalho e de assalariamento a partir do golpe 2016, a entrevistada respondeu:

Nesse prédio já funciona o CRAS há mais de dez anos. Tinha mais técnicos. O salário continua o mesmo, embora o salário mínimo desse pra comprar mais coisas. Então, já faz 6 anos que o salário não aumenta. Mesmo que o salário mínimo aumente, nós, enquanto técnicos, não tivemos o nosso salário aumentado desde o tempo que estou aqui, desde 2017. Recebemos 1.800 reais e, com o desconto, 1.600 reais. Além disso, somos sobrecarregados de trabalho, já pedimos aumento no quadro, mas não tivemos. Inclusive, já tivemos um super problema aqui por conta dessa questão, inclusive até demissão de técnico que tava lutando por melhoria de salário. (Assistente Social – CRAS. Rosário-MA)

Neste ponto, se faz oportuno trazer o capítulo VIII da Norma Operacional Básica (2012), especificamente o trecho que trata da valorização profissional na gestão do trabalho do Sistema Único da Assistência Social, Art. 109, parágrafo 1º:

Parágrafo 1º: Compreende-se por ações relativas à valorização do trabalhador, na perspectiva da desprecarização da relação e das condições

de trabalho, dentre outras: I - a realização de concurso público; II - a instituição de avaliação de desempenho; III - a instituição e implementação de Plano de Capacitação e Educação Permanente com certificação; IV - a adequação dos perfis profissionais às necessidades do SUAS; V - a instituição das Mesas de Negociação; VI - a instituição de planos de cargos, carreira e salários (PCCS); VII - a garantia de ambiente de trabalho saudável e seguro, em consonância às normativas de segurança e saúde dos trabalhadores; VIII - a instituição de observatórios de práticas profissionais (BRASIL, 2012, p. 46-47).

Dos aspectos acima arrolados, é importante frisar a necessidade de instituir os Planos de Cargos, Carreiras e Salários, inclusive como meio para atualizar os valores salariais pagos aos trabalhadores do Suas. Se levarmos em conta, por exemplo, o valor da cesta básica²⁴, como referência para o processo de reprodução da força de trabalho, dados do DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (2017) informam que, em 2017, para o município de São Luís²⁵ – MA, o valor da cesta básica custava R\$ 354,45. Já em 2022, esse valor passou para R\$ 460,00. Uma vez que a fala da entrevistada acima revela um congelamento salarial, fica notória a precarização do trabalho com a conseqüente defasagem salarial e redução do poder de compra e de manutenção do trabalhador do Suas.

De fato, nos últimos anos, tem se agravada uma antiga contradição: o aumento do valor da cesta básica e a queda do rendimento médio do trabalhador. Segundo a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos realizada mensalmente pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), de janeiro de 2019 a janeiro de 2021, todas as capitais do país acumularam alta no preço de suas cestas básicas. O DIEESE ainda estima outros comparativos em paralelo: (1) o valor do salário mínimo do brasileiro necessário para manutenção de uma família com quatro pessoas com os gastos essenciais de alimentação, educação, moradia, saúde, vestuário,

²⁴ Os itens básicos analisados são definidos pelo Decreto Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, que regulamentou o salário mínimo no Brasil e está vigente até os dias atuais. A lei determina que a cesta de alimentos seja composta por 13 alimentos básicos, em quantidades suficientes para garantir, durante um mês, o sustento e bem-estar de um trabalhador adulto (acima de 18 anos) (DIEESE, 2022).

²⁵ O município de São Luís foi utilizado para a comparação dos valores da cesta básica por ser a capital do Estado do Maranhão e por não encontramos dados específicos, neste assunto, sobre o município de Rosário – MA.

higiene, transporte, lazer e previdência deveria ser de R\$ 5.304,90, ou seja, aproximadamente 5 vezes o valor do salário mínimo de 2023 de R\$ 1.212,00; (2) na comparação do custo da cesta básica com o salário mínimo líquido (após descontar gastos com a previdência social), averiguou-se que o trabalhador com renda mínima separa mais de 56% de sua remuneração para compra dos produtos da cesta (DIEESE, 2021a; DIEESE, 2021c). Todavia, as necessidades de subsistência vão além da alimentação. O trabalhador do SUAS, em muitos casos, também tem que dispor parte do seu salário para custeio de hospedagem, transporte, dentre outros gastos, o que termina por desmotivar o exercício profissional.

Já fiquei desmotivada com a PAS, senti vontade de ir pra outra política e até mudar de profissão, devido à precarização do trabalho, desvalorização do profissional, rebaixamento dos salários... quando a gente vê ah tem um concurso pra Assistente Social, com uma vaga... qual é o valor do salário? R\$ 1.600... então, você vai para um município distante, onde você tem que pagar aluguel pra passar aqueles 3 dias e meio, e você não vai poder garantir nem a própria subsistência e isso me desmotiva enquanto Assistente Social (Assistente Social - CRAS. Rosário-MA).

Importante ressaltar que a entrevistada acima informou estar na função de Assistente Social no CRAS de Rosário-MA desde 2017, ou seja, um ano após o Golpe parlamentar de 2016, período em que já se iniciam as graves perdas impostas à PAS, que, partindo da redução de recursos financeiros, terminam por afetar a condição salarial dos trabalhadores do SUAS, redução de equipe de referência, precarização das condições materiais de trabalho e desvalorização do profissional.

Nós tivemos uma perda de mais de 50% do recurso da assistência social, nos últimos seis anos. Com aquele recurso que nós perdemos... nós conseguíamos fazer muitas coisas ou pequenas coisas, mas que, para quem precisava, era muita coisa. O financeiro comanda muita coisa: uma equipe que tem que ser de acordo com a NOB RH; precisamos ter a quantidade de técnicos suficientes para executar os serviços... então, a partir do momento em que a gente não tem esse recurso a gente já fragiliza a política e o atendimento, o trabalho, a gente tem rebaixamento de salário e quem perde são os usuários quem perde é o trabalhador, quem perde é o povo, quem perde é o município, quem perde é o Brasil (Conselheira da Assistência Social. Rosário – MA).

Desta forma, a (re)configuração do campo de trabalho para os (as) trabalhadores (as) do SUAS, além de ferir os direitos sociais trabalhistas, termina por

se refletir negativamente na implementação dos serviços, contrariando o disposto nas normativas do SUAS, mais especificamente na NOB-RH.

[...] Muito ainda precisa ser construído para que a gestão do trabalho no SUAS se coadune com as normas legais sistematizadas na NOB-RH, sobretudo considerando o atual contexto de crise do capital e de refluxo de direitos no Brasil, que se vem acentuando a partir de 2016 [...] (SILVA, 2019, p. 174).

Nesse campo de reflexão, a pesquisa empírica revela que, no município de Barra do Corda, a situação não é muito diferente. Com o Golpe de 2016, as condições de trabalho e de assalariamento têm sido precarizadas.

A Política de Assistência sempre foi a que teve o menor recurso. Com o Golpe, o que tivemos foi a desvalorização da Política e do profissional Assistente Social, como se não tivesse mais um lugar na sociedade, como se não tivesse importância. Esse processo de 2016 que alguns chamam de golpe e outros chamam de uma transição infeliz, veio desestruturar a PAS da seguinte forma: redução dos recursos para o SCFV; houve um congelamento e bloqueio dos recursos federais, quando nós passamos quatro meses sem receber salário (Gestora da Política de Assistência Social. Barra do Corda – MA).

A dimensão histórica do assistencialismo se reaviva em momentos nos quais há uma desvalorização da Política de Assistência Social. Conforme assinalado no segundo capítulo desta tese, a Política de Assistência Social ainda não alcançou a condição de uma *ação contínua no tempo* (SILVA, 2019). Essa constante *descontinuidade*, termina por causar aquilo que Jaccoud (2017) apontou como *perdas de capacidades institucionais*, por vezes, materializadas na precarização das condições de trabalho e de assalariamento no SUAS.

O assalariamento na Assistência Social sempre foi péssimo, eu não vou dizer 'ruim'; sempre foi péssimo. Todo o pessoal da Assistência trabalha muito e recebe pouco. E piorou com o congelamento dos gastos, impostos pela Emenda Constitucional 95, pois tudo aumentou de preço e continuam os mesmos salários... ou piores. R\$ 1.700,00. Este é o salário do Assistente Social (Gestora da Política de Assistência Social. Barra do Corda – MA)

A Emenda Constitucional nº 95 foi um dos primeiros atos praticados pelo governo Michel Temer, imediatamente após o Golpe de 2016. Conhecida no meio

governamental como *Lei do teto dos gastos*, e no meio social como *PEC da morte*, a Emenda Constitucional nº 95 contribui para privatização, concentração de renda e exclusão social, contrariando o pacto social estabelecido na Constituição Federal de 1988, que reconheceu direitos sociais como responsabilidade estatal. Mais ainda, a PEC 95 limita e enfraquece as políticas sociais, fragiliza a rede de proteção social e reconfigura os serviços, causando graves perdas que se materializam em toda a estrutura da Política de Assistência Social. Assim, o Golpe de 2016 tem causado reconfigurações que afetam negativamente a gestão e a implementação da PAS.

Eu não reclamo do valor que eu recebo. Eu ganho R\$ 1.700,00. Mas eu não reclamo porque tem dia que eu venho pela manhã, tem dia que eu venho só à tarde. Lógico que eu queria ganhar mais. E aqui faltam algumas coisas: às vezes faltam suporte para a gente exercer um serviço melhor; as condições de trabalho não digo que são ruins; também a gente tem que melhorar muito; mas as minhas condições de trabalho não são ruins; é... precisa melhorar com certeza ter mais condições, mais suporte (Coordenadora de CRAS. Barra do Corda – MA).

A dualidade encontrada na fala acima - a oscilação entre o reconhecimento e o não reconhecimento da necessidade de melhorias - e a remissão quanto à percepção salarial, nos apresenta uma ideia contraditória, de afirmação e negação constante, provinda da necessidade do trabalho e da dificuldade em exercê-lo. Assim é que a mudança de direção da Política de Assistência Social vai radicalizando o descumprimento das normativas e diretrizes desta Política. Acentuada pelo corte nos recursos financeiros, a operacionalização dos objetivos da PNAS vai se comprometendo cada vez mais, sobretudo quando as condições de trabalho e de assalariamento não permitem a promoção de serviços, a inclusão de usuários, a centralidade do atendimento na família, o acesso aos bens e serviços socioassistenciais (BRASIL, 2004, p. 34).

A partir das entrevistas, as dificuldades relacionadas à infraestrutura se referem, também, à falta de um prédio próprio onde possa funcionar o CRAS, bem como à insuficiência de veículos para a realização de visitas.

O município entra com o aluguel do espaço das casas e se, por exemplo, a gente tivesse um CRAS que fosse realmente pertencente à assistência, que fosse algo próprio, seria mais vantajoso (Psicóloga do CRAS. Barra do Corda – MA)

Por exemplo, veículo aqui no CRAS nós temos uma demanda muito grande de visitas... mas só temos carro disponível uma vez na semana, sendo que muitas vezes esse carro é cedido para o Conselho Tutelar (Psicóloga do CRAS. Barra do Corda – MA)

O aspecto da falta de um espaço próprio para funcionamento do CRAS também aparece na pesquisa empírica realizada no município de Rosário-MA, como um ponto que dificulta a realização dos trabalhos.

Atualmente, esse é um dos pontos que mais deixam o nosso trabalho limitado... aqui, por exemplo, você vê que é uma casa... a gente não tem um espaço pra fazer um auditório, por exemplo, pra fazer reuniões com as famílias do PAIF, passar uma curta metragem com os grupos de crianças e jovens do SCFV, não tem um espaço adequado para fazer um atendimento mais particularizado, não tem um pouco de privacidade... por que não é um local que foi construído especificamente para aquele tipo de serviço... é uma casa alugada. Então, esse é um dos pontos que mais deixa o nosso trabalho limitado (Orientadora Social. Rosário-MA).

Em relação ao município de São Luís, este aspecto (aluguel de espaço para o funcionamento do CRAS) também é um fator negativo. Não obstante, além do baixo salário, a redução de equipes também apareceu nas falas dos entrevistados, enquanto aspectos dificultadores da implementação da PAS no Estado do Maranhão.

Nós temos 20 CRAS, a maioria funcionando em espaços alugados. É uma luta e uma defesa que a gente faz dos espaços próprios, até pela referência que tem que criar para os usuários... não tem que tá mudando de endereço, porque vai perdendo a referência (Superintendente do SUAS. São Luís – MA).

As equipes nos CRAS estão mais reduzidas. Principalmente o pessoal de nível médio, que são contratados, estão completando 10 anos e não podem mais ter o contrato renovado (Superintendente do SUAS. São Luís – MA).

Tem mais um aspecto que se refere aos trabalhadores que são os salários. A gente sabe que os salários são baixos, a gente discute que é o que às vezes não mantém o profissional: a pessoa passou num concurso aqui da SEMCAS, foi chamado, mas na hora que ela vislumbra um espaço com um salário melhor, ela vai embora, claro né? A gente alia as duas coisas: gosto do meu trabalho, mas eu também preciso ter uma remuneração que dê conta da minha demanda pessoal, da minha vida. As pessoas têm família (Superintendente do SUAS. São Luís – MA).

Em linhas gerais, as falas dos entrevistados no município de São Luís indicam uma relação direta entre o Golpe de 2016 e a precarização do trabalho no SUAS.

Com o Golpe de 2016 a gente tem a perda dos recursos e a gente vem reduzindo também a oferta de execução dos serviços, não dos serviços como um todo... mas da qualidade dos serviços... porque se eu tenho recursos eu ofereço um serviço com mais qualidade com as condições necessárias e se eu tenho recursos diminuídos, eu vou procurar fazer malabarismos, fazer com o que se tem... (Superintendente da Proteção Social Básica. São Luís – MA).

Em outro trecho da entrevista, a Assistente Social de um CRAS no município de São Luís reitera a afirmação da precarização dos serviços da Proteção Social Básica, após o Golpe de 2016.

A oferta de serviço reduziu. Antigamente a gente tinha um leque maior de oferta para o nosso público: por exemplo, as demandas das gestantes eram atendidas com os kits enxovais, a demanda por alimentos... antes de 2016, nós tínhamos não somente a cesta básica, mas também nós tínhamos alimentação com verduras, frutas, peixe, leite... e hoje tudo isso está muito restrito e insuficiente... (Assistente Social – CRAS. São Luís-MA).

A partir das informações obtidas na pesquisa empírica percebemos as perdas ocasionadas na Política de Assistência Social, nos municípios pesquisados. Conforme anunciamos no início deste tópico, o Golpe de 2016 foi um marco histórico que tem provocado uma regressão no campo dos direitos sociais, com graves perdas que afetam às condições de trabalho e de assalariamento do trabalhador do SUAS. Tal precarização tem atingido um nível tão elementar, que tem impedido que o trabalhador do SUAS tenha água para beber.

O sucateamento nesse sentido a nível de salário... a gente está com 9 anos sem receber nenhum aumento de salário. Há 9 anos, 1 kg de feijão era 1 real. Agora, custa 9 reais. Então, é sucateamento de todas as formas, a nível mesmo até de material. Espero que não te dê sede aqui. Mas hoje a mensagem que nós recebemos de manhã que era para trazer água para a gente tomar por que havia sido solicitado desde sexta-feira mas não chegou. Então se expressa dessa forma. Não é todo dia que a gente tem água para tomar aqui no CRAS (Assistente Social – CRAS. São Luís-MA).

Sobre o aspecto acima, novamente cabe uma referência ao disposto na NOB-SUAS, no Art. 109, parágrafo 1º, especificamente a referência feita à *saúde do trabalhador do SUAS*: “VII - a garantia de ambiente de trabalho saudável e seguro, em consonância às normativas de segurança e saúde dos trabalhadores” (BRASIL, 2012, p. 46-47) Levando em consideração uma carga horária de 30 horas semanais, a saúde

do trabalhador do SUAS fica comprometida sem a disponibilidade de água para beber, contrariando não somente as normativas específicas da PAS, como também outras recomendações específicas da área da saúde, a exemplo do Ministério da Saúde e da Organização Mundial da Saúde.²⁶

Conforme assinalado no início deste tópico, o Golpe de 2016 tem causado perdas graves para a Política de Assistência Social, que se materializam no cotidiano do trabalhador do SUAS. Este marco histórico negativo tem fragilizado a implementação da Assistência Social como uma política de Seguridade Social, colocando em risco os seus princípios de integralidade da proteção, universalização dos direitos sociais, igualdade de direitos sem discriminação e respeito à dignidade do cidadão, uma vez que o próprio trabalhador do SUAS tem os seus direitos mais elementares infringidos. Conforme Silveira (2017):

O cenário de fragilização do Suas — congelamento de recursos, conservadorismo, gerencialismo e focalismos — é dinamizado, de forma aberta ou disfarçada, pelo avanço de medidas neoliberais com flexibilização e redução dos direitos e desmonte de sistemas estatais públicos. (SILVEIRA, 2017, p. 494).

Entendemos que o Golpe político aplicado em 2016 atinge visceralmente o orçamento da Seguridade Social, redirecionando os recursos do fundo público para atender e reforçar a supremacia do capital, em detrimento da proteção aos direitos humanos. “O que está em risco são as conquistas sociais engendradas nas lutas por dignidade, bem como as possibilidades institucionais e políticas de defesa dos direitos na via institucional” (SILVEIRA, 2017, p. 504).

A Política de Assistência Social foi a que mais demorou para ter espaço próprio no orçamento público brasileiro. A partir da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social ganhou lugar e relevância, progredindo institucionalmente entre os anos de 2005 a 2015, embora ainda não tenha a garantia de um percentual em relação ao orçamento da União, estados e municípios, como ocorre com a Política de Educação e da Saúde, por exemplo. Não obstante, com o Golpe de 2016, as perdas

²⁶ A Organização Mundial da Saúde orienta o consumo para adultos saudáveis de, pelo menos, dois litros de água por dia. Mais informações em www.who.int/pt

de capacidades e recursos têm minado as suas bases estruturantes, conforme veremos no tópico seguinte.

4.4 Configuração da Gestão e do Financiamento dos Serviços e do Atendimento da Proteção Social Básica

A organização da Assistência Social, enquanto Política de Seguridade Social não contributiva, está prevista na Lei Federal nº 8.742/93 - Lei Orgânica da Assistência Social. Em seu capítulo III, artigo 6º, a LOAS trata da Organização e da Gestão da Assistência Social conforme Artigo. 6º “A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas) [...]” (BRASIL, 1993, s.p.).

Não obstante, a Política Nacional de Assistência Social define o processo de gestão do SUAS a partir das seguintes bases organizacionais: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; financiamento; controle social; política de recursos humanos; informação, monitoramento e avaliação.

Neste sentido, em linhas gerais, as entrevistas apontaram que, com as perdas provocadas pelo Golpe de 2016, a gestão da PAS, nos municípios maranhenses, incorreu em retrocessos.

Uma política, quando ela é tratada como assistencialismo, nela não floresce a participação social. Antes de 2016, a gente conseguia articular umas rodas de diálogo, discutir sobre os direitos sociais, explicar os programas e serviços do CRAS... Hoje, a gente não consegue. São tantas mudanças na gestão, sem aviso e nem capacitação para os municípios, que a gente fica perdido (Conselheira da Assistência Social. Barra do Corda – MA).

Participação é conquista. O célebre título do livro de Pedro Demo (1998) sintetiza bem o significado que a participação deve ter: conquista. A qualificação das políticas sociais passa pela participação popular e tem papel central no controle democrático. Neste sentido, o Golpe de 2016 tem contribuído para piorar o quadro geral da baixa participação social, sobretudo, com a pouca participação dos membros dos conselhos no exercício do controle social.

Desde que a Assistência Social vem perdendo recursos, tem essa falta de estímulo não é, como a gente já citou no início, de reunir. Principalmente a sociedade civil, quase nunca vem. Sempre quando vêm as pessoas mesmo com o número reduzido a maioria são do poder público... por essa dificuldade de conseguir juntar as pessoas a gente também faz reuniões online e aí quando existe algum documento para analisar, para deliberar, a gente se reúne, mas com muita dificuldade (Conselheira da Assistência Social. Rosário – MA).

Sobre este aspecto, vale ressaltar que os conselhos assumem papel fundamental na gestão das políticas sociais e, mais especificamente, da Política de Assistência Social. O seu caráter deliberativo imprime um grau de participação que permite à Sociedade Civil a tomada de decisões sobre como deve ser gasto o fundo público, além de possuírem as atribuições de fiscalizar e avaliar os serviços prestados pela rede socioassistencial, conforme preconiza a PNAS:

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (BRASIL, 2004, p. 51-52).

Os referidos *padrões de qualidade de atendimento* podem ficar comprometidos quando os conselhos têm a sua atuação fragilizada. Inclusive, o papel de fiscalização pode não ser cumprido, uma vez que o conselho não tenha autonomia financeira, conforme atesta a fala seguinte.

Hoje o conselho está de pires na mão, de porta em porta, pedindo ajuda para poder fazer as reuniões. Para você ter uma ideia, nós não temos sequer um notebook para registrar as atas e nem apresentar as ações. O governo municipal é quem está cobrindo praticamente todas as despesas, porque o que é repassado pela união é praticamente irrisório. E aí a gente fica até sem poder cobrar muita coisa, porque eles já estão tirando do cofre público municipal para manter o funcionamento do conselho. (Conselheiro da Assistência Social. São Luís – MA).

Vale ressaltar que os conselhos de assistência social se caracterizam como conselhos gestores, pois devem cuidar para que a implementação da Política

aconteça com qualidade e participação, representando os interesses da sociedade civil e do poder público, atuando como instrumentos de expressão, representação e participação da população (GOHN, 2007). A importância deste órgão não se encerra no seu caráter representativo. Outrossim, os serviços, o atendimento, o planejamento e a definição de recursos financeiros são funções precípuas para o funcionamento da Política, que pode ser comprometido pela fragilidade do conselho.

Não temos autonomia financeira para trabalhar. Se a gente precisar fazer um trabalho minucioso de vistoria, por exemplo, onde a gente precisa de um profissional na área jurídica, nós não vamos ter condição de contratar um advogado. Aí a gente vai ter que chamar quem? Um advogado lá da Secretaria, do órgão gestor. Aí é Claro que ele não vai fazer um trabalho contra o órgão onde ele está empregado. Eu não considero isso um controle social (Conselheiro da Assistência Social. São Luís – MA).

Avritzer (2008) afirma que os conselhos de políticas são organizados enquanto instâncias de partilha do poder constituído pelo próprio Estado. No entanto, esta partilha não tem sido efetivada, haja vista a pouca participação dos membros dos conselhos, a sua baixa autonomia. Desta forma, o pouco exercício do controle social tem contribuído para causar perdas à Política de Assistência Social tem sido impactada seriamente, sobretudo com o corte de recursos financeiros, tendo reduzido serviços e fragilizado atendimentos.

Nós podemos entender essa questão a partir de um exemplo. O Centro de Atenção Integral à Saúde do Idoso - CAISI. Antes de toda essa mudança na política de assistência social ocasionada pelo Golpe de 2016, o CAISI recebia 40.000 reais de recursos da fonte direta da União. De 40.000, baixou para 20.000 e hoje está em 16.000 reais por mês, sem nenhuma justificativa ou parecer. O governo federal ele não olha que fomentar a política de inclusão de assistência social faz bem para a sociedade e principalmente para o pobre que é mais necessitado (Conselheiro da Assistência Social. São Luís – MA).

Outro exemplo: a população em situação de rua. Pelo marco legal, hoje, a cada 200 pessoas em situação de rua tem que ter um Centro Pop, para abrigar esta população, lhe permitir que façam um banho, sua higiene, participar de palestras, e ter no mínimo alguma alimentação ou encaminhamento para isto. Hoje, nós temos em torno de 700 pessoas em situação de rua no município de São Luís e precisaríamos aí de pelo menos 4 centros pop. Mas São Luís só tem dois. Então, há um estrangulamento de demanda que não é atendida (Conselheiro da Assistência Social. São Luís – MA).

Um dos pontos mais recorrentes nas entrevistas se refere ao corte de recursos financeiros na Assistência Social. A dimensão do financiamento foi diretamente atacada pelo Golpe de 2016. Conforme já afirmado anteriormente, uma das justificativas do referido Golpe é o interesse na mudança de rumos das políticas sociais brasileiras que, para isto, corta orçamento na área social e destina recursos para áreas de rentabilidade do capital. A ex-presidenta Dilma Rousseff foi tirada não pelo que ela ou o governo do Partido dos Trabalhadores fez em relação aos investimentos em gastos sociais, mas pelo que ela não permitiu ser feito com o orçamento público, a exemplo do corte vertiginoso na concessão do Programa Bolsa Família.

Sobre este Programa de Transferência de Renda, que é um dos grandes pilares da Assistência Social / Proteção Social Básica, muitas mudanças incidiram, desde o Golpe de 2016, seja no financiamento, seja na gestão. Sobre as perdas no financiamento, estudo realizado por Neri (2020) para a Fundação Getúlio Vargas aponta que, entre 2014 e 2018, a renda dos 5% mais pobres no Brasil caiu 39%. Como consequência, a população em extrema pobreza aumentou em 71.8%, com incorporação de cerca de 3.4 milhões de novos pobres extremos. O autor ressalta ainda que, este aumento na pobreza extrema se deu por conta da recessão econômica, mas também pelo que ele nomeou de *desajustes no Bolsa Família*, uma vez que os valores dos repasses não foram corrigidos segundo a inflação de 2015 (quando estava em torno de 10%) e de 2017, já com inflação menor (NERI, 2020). Além da diminuição no valor do Benefício, no contexto pós Golpe 2016, houve, também, a exclusão de beneficiários.

Mais recentemente houve redução no número de beneficiários. É estimado que 900 mil famílias foram desligadas do programa em 2019, acarretando no surgimento de uma fila média anual de 500 mil famílias que deveriam estar sendo atendidas, mas ainda estão esperando para serem cobertas pelo Bolsa Família. Há outras estimativas que apontam que quase 1 milhão de famílias estavam na fila para serem atendidas em 2019 (NERI, 2020, s.p.).

Conforme já analisado no capítulo 3 desta tese, a Assistência Social tem sido reconfigurada em consequência de *transformações, reformas*, (JACCOUD *et al* 2017), ou, nas palavras de Yazbek (2020), tem sofrido um processo de *desconfiguração*, quando, por exemplo, esta mudança de forma vai fazendo com que o Programa de

Transferência de Renda deixe de cumprir os seus objetivos. Mais trágico ainda, quando consideramos que os recursos “gastos” com o Programa Bolsa Família geravam consumo que impactava diretamente no aumento do PIB brasileiro.

O custo do programa é de apenas 0,4% do PIB, um valor ínfimo comparado aos seus impactos diretos na vida dos mais pobres e na economia brasileira. Por exemplo, para cada R\$1 gasto com o Bolsa Família são gerados R\$1,78 para a economia brasileira. Isso significa que cada real gasto com o Bolsa Família impacta três vezes mais o PIB que os benefícios da previdência social e 50% mais que o BPC, outra política voltada aos pobres (NERI, 2020, s.p.).

A nível nacional e ainda se referindo às perdas orçamentárias do Programa Bolsa Família, Neri (2020) reforça o aspecto da exclusão de beneficiários e a diminuição do benefício, entre os anos de 2016 a 2018.

O Índice de Concentração cresceu 3,76% entre 2016 e 2018 para o Bolsa Família, talvez resultado de um “pente fino” para evitar fraudes no programa. Isto indica melhor focalização nos mais pobres, entretanto, nesse mesmo período o número de beneficiários caiu (-2,51%) e a participação na renda também (-10,37%), o que mostra a redução no seu tamanho, seja através de um menor número de beneficiários ou uma compressão no valor real do benefício. Entre os que recebem esse benefício, o valor médio caiu 4,4% entre 2016 e 2018. Já quando consideramos toda a população, a queda chega a 6,75% nesse mesmo período (NERI, 2020, s.p.).

Em relação à substituição do Programa Bolsa Família pelo Programa Auxílio Brasil, em novembro de 2021, os entrevistados apontam que, na realidade do município de São Luís, já se formaram filas nos CRAS em busca de informações sobre o desligamento do cadastro e sobre a reinserção no novo Programa.

Hoje você chegou aqui no CRAS e o corredor estava cheio de pessoas... a gente está assim desde o começo do mês... porque as pessoas têm vindo buscar o Auxílio Brasil. Nós estamos observando que o governo suspendeu milhares de beneficiários do Auxílio Brasil e a gente passou dias tentando entender o porquê... as pessoas vinham aqui pedir informações, a gente entrava no sistema para saber por que que estava suspenso, bloqueado, e não conseguimos obter nenhuma informação se vai desbloquear e nem sequer o motivo pelo qual aconteceu o bloqueio (Assistente Social – CRAS. São Luís-MA).

Assim, em relação às *reconfigurações* na Política de Assistência Social, tomando por base a análise de Neri (2020), podemos incorporar mais um sinônimo: *desajustes*. É o que tem acontecido com o Programa Bolsa Família que, desde que

foi criado, em 2003, se caracterizou como o principal instrumento de combate à pobreza, no Brasil. O que tem acontecido na Política de Assistência Social expressa claramente que o Golpe de 2016 foi contra a classe social menos favorecida. Motivado pela intolerância de classes, o referido Golpe tem produzido efeitos desastrosos na vida da população pobre, vulnerável e excluída.

Os desajustes no Bolsa Família dos últimos 5 anos significaram um ajuste fiscal nos ombros dos mais pobres que quase não contribuiu para a questão fiscal do país e ainda desprotegeu os brasileiros mais vulneráveis durante um período de crise econômica. Sem contar que isto tornou a recuperação da economia ainda mais devagar, uma vez que menos renda nas mãos dos mais pobres significa menos consumo em geral, visto que este grupo da população tende a consumir uma maior parte do seu orçamento familiar. Assim, as “rodas” da economia rodaram mais devagar com os desajustes no programa (NERI, 2020, s.p.).

Os entrevistados também fizeram referência à mudança na nomenclatura e regras de acesso ao Programa de transferência de renda, quando deixou de ser o Programa Bolsa Família e passou a ser chamado de Auxílio Brasil.

A partir de 2016, muitas transformações aconteceram. Recentemente, com a transformação do bolsa família para o auxílio Brasil, há uma desordem, desmantelamento da política de assistência social e tem-se uma confusão na cabeça, não só da população, mas também dos técnicos que estão na ponta fazendo esse atendimento, que ninguém sabe aquilo que nós vamos seguir (Conselheira da Assistência Social. Barra do Corda – MA).

De maneira unânime, os três municípios pesquisados informaram ter muita dificuldade em gerir e executar o Auxílio Brasil, sobretudo pela falta de entendimento em relação ao programa. As entrevistas apontam que não houve capacitação ou reunião para informar esta transição.

Hoje em dia o benefício está solto, é como se essa questão do compromisso não existisse. Eu acho que Auxílio Brasil é paliativo, é para ter efeito imediato, que possa ser desfeito a qualquer momento. Isso tem gerado uma grande confusão na política de assistência social fazendo com que tanto os técnicos quanto os usuários fiquem no prejuízo (Assistente Social – CRAS. São Luís-MA).

A falta de informação por parte de alguns usuários, pode levá-los a ver como algo bom, pois algumas pessoas recebiam pouco mais de 100 reais e agora recebem 400 reais e acham que vai ser isso por até 3 ou 4 anos... mas não é. Tem o extraordinário, que é um valor acrescentado para inteirar os 400 reais... se observar bem no comprovante, tem escrito “extraordinário”. Então,

não é algo continuado. É momentâneo. (Assistente Social – CRAS. Rosário - MA).

Quando se fala em Bolsa Família a gente tinha um cenário majoritariamente feminino e a gente tinha uma configuração de família. Hoje, com o Auxílio Brasil, parece que desvinculou desse cenário de família e a gente já tem outro público: homens e jovens (Conselheira da Assistência Social. Barra do Corda – MA).

Não obstante, encontramos, nas entrevistas, uma única representação positiva sobre a extinção do Programa Bolsa Família e a criação do Auxílio Brasil. De forma distorcida, a fala apresenta informações que não correspondem aos dados da realidade nem da literatura especializada - ver Neri (2020), Silveira (2017), Yazbek (2020), sobretudo quando afirma ter dobrado o valor do benefício e ter ampliado em quase o dobro a inclusão de usuários.

Vimos também aí uma nova cara para o programa. Que era Bolsa Família, agora o Auxílio Brasil, dobrado o valor e por outro lado com o percentual de famílias inseridos no programa aí cerca de 30 a 40% a mais ...Então assim as coisas não estão indo bem? Não estão. Mas a gente entende que há uma justificativa para tudo isso. E aí se você me perguntar sim e as perspectivas? Eu vejo que são boas. Se for pensar no amanhã, vejo com bons olhos (Gestor da Assistência Social. Rosário-MA).

Contrariando a fala acima, os profissionais que atuam na gestão e na execução da Assistência Social no Estado do Maranhão afirmaram que a forma como aconteceu a transição do Programa Bolsa Família, sem aviso, preparação, capacitação ou reuniões, criou um desconhecimento na sua implementação, o que, por conseguinte, causa confusão e descontentamento. É o que confirma a entrevista com o gestor da Superintendência de Gestão de Benefícios Socioassistenciais do município de São Luís:

Os beneficiários na verdade não entenderam que o Auxílio Brasil é uma continuidade do Bolsa Família e não do Auxílio Emergencial. Existe ali uma confusão das pessoas que recebiam um Auxílio Emergencial, onde a pessoa podia se cadastrar sozinha, pelo telefone, sem a necessidade de um sistema, de uma entrevista... quando acabou o programa Bolsa Família que veio Auxílio Brasil, as pessoas associaram, disseram: bom se eu recebi o auxílio emergencial eu vou ter direito agora ao Auxílio Brasil. Isso tem sido negativo no sentido de que cresceu muito a quantidade de cadastros unipessoais principalmente de homens solteiros. Na verdade, o Cadastro Único visa traçar o perfil socioeconômico do grupo familiar e não do indivíduo (Gestor de Benefícios Socioassistenciais. São Luís – MA).

Pela fala acima, é percebida uma confusão entre o Auxílio Brasil e o Auxílio Emergencial²⁷, ocorrendo associação de um programa social de caráter permanente com um auxílio emergencial (inclusive com nomes parecidos). Essa é uma situação que demonstra incompetência na gestão nacional da Política de Assistência Social ou pela intencionalidade de associar o que foi temporário com aquilo que deve ser contínuo, causando um falso efeito positivo. Esta “confusão intencional”, não por acaso, ocorre bem às vésperas de um ano eleitoral, o que sugere a continuidade de uso do Auxílio Brasil de acordo com o calendário das eleições realizadas em 2022 para a presidência do Brasil, o que aconteceu com rápida disseminação de informações.

Nós temos informações inclusive de bairros que a gente visitou, em rodas de conversas que a gente faz com as nossas equipes aos redores dos CRAS, de grupos de usuários em redes sociais, WhatsApp, Telegram, onde eles têm grupos e se comunicam entre si, já ensinando que quando você chegar no CRAS, você tem que dizer que você mora só, e a sua renda não pode ultrapassar 105 reais, que é a Extrema pobreza. Então veja que o usuário já recebeu esse entendimento de outros usuários, e estão repassando essa informação para frente (Gestor de Benefícios Socioassistenciais. São Luís – MA).

Todas estas ações de descaso com a Política de Assistência encontram ecos no passado. Das políticas que integram a seguridade social brasileira, a Assistência Social foi a que demorou mais tempo para conquistar o espaço próprio no orçamento público brasileiro (COURI; SALVADOR, 2017, p. 83). O seu processo de consolidação foi lento e tardio, tanto pela demora na promulgação da LOAS, quanto na indefinição dos seus gastos orçamentários.

A política de assistência social demonstrou dificuldades em se estabelecer no cenário das políticas sociais brasileiras. O primeiro ponto para essa afirmação refere-se à dificuldade de promulgação de sua lei orgânica, que demorou cinco anos para ser aprovada. O segundo, é a questão do financiamento dos programas da assistência social, que, em tese, em função do crescimento significativo nos últimos anos de recursos aplicados nos programas de transferência de renda, continua sem a exigência de aplicação mínima de recursos orçamentários (COURI e SALVADOR, 2017, p. 82).

²⁷ O *Auxílio Emergencial* foi um benefício financeiro, temporário, criado para garantir renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade durante a pandemia do Covid-19 (coronavírus). Já o *Auxílio Brasil*, foi um programa de transferência de renda do governo Bolsonaro, que sucedeu o Programa Bolsa Família, cuja proposta era beneficiar, mensalmente, as famílias elegíveis inscritas no CadÚnico. Mais informações acessar: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/>>

Araújo *et al* utilizam a expressão *desfinanciamento* para expressar as perdas orçamentárias ocasionadas à Política de Assistência Social, num contexto pós golpe 2016, cuja lógica passa a ser a retração do financiamento das políticas sociais e a apropriação privada do fundo público. A principal consequência tem sido o aprofundamento da pobreza, da fome e da violência.

O contexto econômico de alta da inflação, com elevação brusca e contínua dos preços dos combustíveis, energia elétrica, alimentos, entre outros, somado ao contexto social de desemprego, a volta do Brasil ao Mapa da Fome, a retirada de direitos trabalhistas e previdenciários, assim como a extinção do auxílio emergencial e do maior programa de transferência de renda, o Bolsa Família, expressam uma realidade cruel de empobrecimento da população e consequentes efeitos na sociabilidade, através do crescimento da população em situação de rua, da violência, da pobreza e adoecimento mental etc. Tais consequências aumentam a demanda pela proteção social, em especial pelos serviços e benefícios da assistência social (ARAÚJO, et al, 2022, p. 102).

Tal lógica perversa, de aumentar a demanda e diminuir os serviços, tem gerado uma tendência regressiva no campo das políticas sociais: “No Brasil, a ofensiva burguesa, adensada principalmente a partir de 2016 com o golpe sobre o governo da presidenta Dilma Rousseff (PT), vivencia-se uma conjuntura política bastante retrógrada” (ARAÚJO, et al, 2022, p. 92).

No Estado do Maranhão, as perdas orçamentárias têm afetado negativamente a realidade dos usuários da Assistência Social. Os entrevistados revelam que a fome é uma das principais demandas que chegam, hoje, aos CRAS, por meio de pedidos de cestas básicas.

Hoje em dia o público da Assistência aumentou bastante. Até na gestão da Dilma, a gente via que o público vinha para atualizar o seu cadastro e, em uma semana, eu atendia 3 ou 4 famílias que a gente via que estava passando fome. Hoje em dia, por semana, eu atendo entre 13 e 15 famílias que chegam aqui e choram, dizendo que precisam de uma cesta básica (Conselheira – CRAS. São Luís - MA).

Daí, a gente consegue perceber que a fragilidade do usuário é a questão financeira. Já chegou a acontecer a situação de uma usuária me entregar uma carta, por que ela estava com vergonha de falar... e na carta ela me pedia até pelo amor de Deus... por que ela estava passando fome... A nossa lista reserva de pessoas que estão esperando para entrar no programa alimenta Brasil está enorme. Enquanto isso, a quantidade de cestas ofertadas, diminuiu (Orientadora Social – CRAS. Rosário - MA).

O usuário não procura o CRAS para acessar cursos, atualizar Cadastro, buscar informações sobre benefícios. Hoje, a maior necessidade que chega aqui se refere a cestas básicas (Assistente Social – CRAS. Barra do Corda - MA).

As perdas orçamentárias também afetam e precarizam os serviços por meio de uma infraestrutura inadequada, com imóveis alugados, com mudanças constantes de endereço e pela falta de salas que permitam um atendimento sigiloso e de qualidade. Sem possibilidade de construir os prédios para o funcionamento dos equipamentos sociais, a Assistência Social vai sendo implementada de forma inadequada, não obedecendo o que determina as normativas.

Antes vinha dinheiro. Dava para construir toda essa megaestrutura, porque aqui no Centro de Convivência a gente tem piscina, hidromassagem, um amplo auditório, várias salas climatizadas. Lembrando que essa construção aqui é de 2008 / 2009. Hoje, estamos caminhando ao contrário. Basta comparar: nós não temos mais nenhum outro prédio próprio, porque os recursos que vêm eles não dão para construir nada. Então, tudo é alugado. O município não tem condição de construir prédio para assistência por que não tem mais recursos dentro da política, como antigamente (Conselheira da Assistência Social. Barra do Corda – MA).

Em contraposição, as Orientações Técnicas para funcionamento dos CRAS, determina que:

Alguns cuidados devem ser observados na adequação do espaço físico do CRAS, tais como a instalação do CRAS preferencialmente em imóvel estatal, em especial imóvel adquirido pela gestão municipal para essa finalidade. Essa recomendação baseia-se no fato de que pesquisas realizadas sobre o CRAS apontam que a propriedade do imóvel é importante para que a unidade se constitua como referência para a população. Ademais, o imóvel deve possuir características dimensionais e ambientais adequadas, elementos que podem mais facilmente ser resolvidos em imóveis públicos, com construção ou reformas (BRASIL, 2008, p. 48).

No geral, encontramos apenas uma fala nas entrevistas que, contrariando todas as análises oficiais e científicas, defende a ideia de que os recursos da Assistência Social aumentaram, ampliando cestas básicas, ampliando transferência de renda com o Auxílio Brasil, enfim, afirmando que os recursos da Assistência Social mais que duplicaram!

Mas você há de convir que para esta mesma política entrou os investimentos aí com o Auxílio Brasil, o auxílio emergencial, que foi um investimento equivalente a 15 anos de bolsa família, entrou depois investimentos aí com cestas básicas distribuídas no Brasil inteiro, programas sociais para socorrer as famílias mais vulneráveis provenientes dos efeitos dessa pandemia

horrível que abalou o mundo... então houve uma série de fatores aí que na verdade se for fazer uma comparação geral, o investimento na política de assistência social fez foi duplicar não sei quantas vezes.... (Gestor da Assistência Social. Rosário-MA).

A fala acima só pode ser fruto de verossímil devaneio. Em termos reais, desde 2016, mais da metade dos recursos financeiros que eram aplicados na Assistência Social, foram cortados. Para ilustrar esta afirmação, segue a Tabela 3 com o valor das parcelas pagas pelo então Ministério do Desenvolvimento Social, ano após ano, tendo como ponto de partida o ano em que ocorreu o Golpe (2016).

Tabela 3 – Parcelas pagas pelo Ministério do Desenvolvimento Social para a Secretaria de Assistência Social do Município de Rosário-MA, Grupo Bloco da Proteção Social Básica, nos anos de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Valor	R\$ 493.100,00	R\$ 562.900,00	R\$ 608.726,65	R\$ 519.600,00	R\$ 270.356,27	R\$ 212.880,16

Fonte: Rede Suas – Demonstrativo de Parcelas Pagas por Grupo (2022)

Os dados acima revelam que, de fato, a Política de Assistência Social tem se reconfigurado a partir do Golpe de 2016, passando por transformações drásticas, de perdas de recursos financeiros, que impactam na oferta e manutenção de um padrão de proteção social. De acordo com as informações acima, desde o Golpe 2016 até o ano de 2021, a diminuição dos recursos financeiros para a Política de Assistência Social do município de Rosário equivale a mais de 50% (cinquenta por cento). Em entrevista aplicada aos integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Rosário, percebemos o reconhecimento desta perda.

A situação do recurso como nós já estamos aqui há algum tempo, há quase 15 anos, a gente vê que desde 2016 essa diminuição foi muito grande... antes, tinha oferta de cursos, lanches, tudo pago por esses recursos que vinha para o CRAS e com o corte da verba não teve como suprir essas demandas (Conselheira da Assistência Social. Rosário-MA)

Todos os recursos estão sendo cortados na Assistência. A gente percebe a fragilidade dos usuários... Fazendo o cadastro aqui no município de Rosário, muitos dependem mais da questão rural ou seja eles vivem da agricultura aí chegam aqui pra fazer o cadastro eu pergunto qual é sua renda eles respondem: eu só vivo da roça e geralmente o que eles plantam é para consumo próprio... então eles têm contas para pagar mas não tem renda para fazer isso porque a lavoura deles vai ficando para o próprio consumo e alimentação... (Conselheiro da Assistência Social. Rosário-MA),

A agudização da pobreza é um dos maiores efeitos da recessão das políticas sociais, sobretudo, da Assistência Social.

Os dados analisados mostraram/comprovaram o aumento, entre 2016 e 2021, do (des) financiamento da assistência social no quadro geral da dinâmica de espoliação do fundo público brasileiro pelo capital portador de juros, bem como as consequências deste no agravamento das desigualdades sociais no país, notadamente na exponenciação da pobreza em seus distintos níveis (ARAÚJO, *et al*, 2022, p. 106).

Em relação ao município de São Luís, as perdas de recursos financeiros também foram bastante significativas, conforme vemos na Tabela 4.

Tabela 4 – Parcelas pagas pelo Ministério do Desenvolvimento Social para a Secretaria de Assistência Social do Município de São Luís-Ma, Grupo Bloco da Proteção Social Básica, nos anos de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Valor	R\$ 6.544.258,11	R\$ 6.246.186,72	R\$ 7.029.376,51	R\$ 5.983.860,35	R\$ 3.131.381,54	R\$ 2.343.099,58

Fonte: Rede Suas – Demonstrativo de Parcelas Pagas por Grupo (2022)

Não obstante, os entrevistados apontaram que as referidas perdas financeiras impactaram direto na oferta de serviços e no atendimento aos usuários da Proteção Social Básica, no município de São Luís.

A oferta de serviços foi reduzida. Por exemplo, as demandas das gestantes eram atendidas com os kits enxovais; a demanda por alimentos... antes de 2016, nós tínhamos não somente a cesta básica, mas também alimentação com verduras, frutas, peixe, leite. Hoje tudo isso está muito restrito e insuficiente. A quantidade de usuários que eram atendidos pelo Programa Bolsa Família caiu muito! Depois que o governo Bolsonaro entrou, nós tivemos um período aí de quase 2 anos de espera para inclusão no Programa (Assistente Social – CRAS. São Luís - MA).

De fato, o município de São Luís incorreu em problemas relacionados à Gestão da Assistência Social, inclusive com a judicialização de alguns casos, a exemplo da Ação Civil Pública de número 0869997-15.2022.8.10.0001, de autoria do Conselho Regional de Serviço Social 2ª região. Essa Ação tem na condição de réu o prefeito de São Luís, Eduardo Braide, exigindo que o calendário das nomeações de todos os cargos em comissão da SEMCAS (Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social), tenha como prazo definido 23 de janeiro de 2023. Em documento oficial da Defensoria Pública do Estado do Maranhão, PROCESSO n.º 0870573-08.2022.8.10.0001, verificamos que a sentença acima citada foi descumprida, e que o município de São Luís, por meio de ofício emitido pela Secretaria Municipal de Administração (ID 98564), respondeu, de forma evasiva, informando que ainda estavam pendentes os cargos comissionados para nomeação e que, “em breve”, seria resolvido. Desta forma, o texto do referido processo da Defensoria Pública do Estado do Maranhão assim contesta o descumprimento da sentença judicial de nomeação dos servidores da SEMCAS:

Ou seja: o Executado, em vez de juntar calendário com previsão das nomeações de todos os cargos comissionados na SEMCAS – conforme restou determinado em acordo judicialmente homologado –, traz informações completamente evasivas em relação ao cumprimento dessa obrigação, aduzindo que a cumprirá em “breve”. Em “breve” quando? Amanhã? Daqui um mês? Um semestre? (MARANHÃO, Defensoria Pública do Estado. p. 2).

O descumprimento do processo citado tem causado prejuízo aos serviços da Política de Assistência Social, no município de São Luís, uma vez que os órgãos oficiais da referida Política se encontravam sem coordenação, ficando, portanto, impedidos de realizar a gestão.

Necessário ainda contextualizar o juízo dos serviços que se encontram prejudicados com a falta de nomeação, que estão, portanto, sem definição de coordenação: 1. CRAS liberdade 2. Centro Pop COHAB 3. CRAS Coroadinho 4. CRAS anjo 5. CRAS VILA BACANGA 6. CRAS Maracanã 7. PCDIF 8. CRAS Estiva 9. CRAS Vila Nova 10. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. 11. CREAS Cidade Operária 12. Centro Pop Centro 13. CREAS Coroadinho 14. Coordenação de Acolhimento Familiar e Institucional (MARANHÃO, Defensoria Pública do Estado. p. 2).

O referido processo da Defensoria Pública do Estado do Maranhão apontou para a vacância de 35 (trinta e cinco) cargos que ainda estavam pendentes de nomeação, o que reitera a situação de descaso do poder público municipal com a Política de Assistência Social.

Ainda sobre a gestão, também encontramos falas críticas dos entrevistados, que denunciaram a ausência de pesquisas científicas, no campo da Assistência Social, a partir do Golpe de 2016, e que tem causado fragilidade e sua desvalorização.

Antes do golpe de 2016, a gente tinha serviços mais sólidos, tínhamos mais pesquisa no campo da Assistência Social, mais estudos, até mesmo sobre o Programa de transferência de renda, uma leitura mais crítica do que era esse serviço. Hoje não. Até para pensar esses programas, nós temos uma grande fragilidade. Depois do Golpe de 2016, a gente vê surgir serviços, mas que são muito mais identificados a uma linha assistencialista, de ajuda, mais paliativos, a exemplo do Programa Criança Feliz. Se fosse o governo anterior, fortaleceria e potencializaria o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Conselheira da Assistência Social. São Luís-MA).

Interessante de acompanhar é a associação feita por uma conselheira do município de Barra do Corda, que, assim como a fala acima, também aponta para perdas na qualidade da gestão da PAS, no que se refere à dificuldade de acesso / produção de pesquisas e de informações.

A gente pode pensar antes e depois do golpe de 2016. Antes, a gente entrava no site e já encontrava informações sobre a Assistência Social e sabíamos qual era o site do MDS. Hoje, a gente não sabe nem qual é o site, porque toda hora está mudando. Isso mostra o tamanho da desestruturação e do descaso com a política de assistência social. Os dados, a gente podia acessar, pesquisar, e sempre tinham dados atualizados. Hoje, os dados não são mais particularizados. Outra coisa: não temos subsídios para trabalhar, por que antes, saíam muitos estudos sobre a Política, muitas cartilhas do MDS em PDF e a gente podia estudar (Conselheira da Assistência Social. Barra do Corda-MA).

Essa ‘correspondência’ entre os municípios pesquisados nos informa que há a ocorrência de certos fatores comuns na realidade do Estado do Maranhão, a exemplo das críticas sobre a falta de produção científica, de pesquisas e de informações oficiais relacionadas à Assistência Social. Outra ocorrência comum, também encontrada no município de Barra do Corda, foi a redução dos recursos financeiros da Política de Assistência Social, em mais de cinquenta por cento, desde o Golpe 2016.

Tabela 5 – Parcelas pagas pelo Ministério do Desenvolvimento Social para a Secretaria de Assistência Social do Município de Barra do Corda-MA, Grupo Bloco da Proteção Social Básica, nos anos de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Valor	R\$ 854.776,35	R\$ 921.042,93	R\$ 999.771,93	R\$ 912.702,81	R\$ 1.100.930,69	R\$ 377.542,67

Fonte: Rede Suas – Demonstrativo de Parcelas Pagas por Grupo (2022)

De acordo com a Tabela 5, acima, verificamos uma queda vertiginosa nos recursos da Proteção Social Básica, para o município de Barra do Corda, sobretudo nos anos 2020 e 2021, quando a Assistência Social perde mais da metade do orçamento. Importante esclarecer que, em 2020, foi aplicado o montante de R\$ 599.993,20 como Incremento temporário ao Bloco da Proteção Social Básica para ações de combate ao Covid-19, deixando, enquanto recurso real para a Proteção Social Básica, em 2020, o valor de apenas 500.973,49.

Não podemos deixar de mencionar que o II Plano Decenal da Assistência Social (2016-2026) foi atingido frontalmente pelas manobras derivadas do Golpe 2016, a exemplo da suspensão de serviços, corte de recursos, precarização do trabalho. O processo de construção das bases para a implementação do SUAS teve os seus pilares minados, atingindo crianças e adolescentes em risco, pessoas idosas e com deficiência, mulheres em situação de violência, população LGBT, adolescentes em conflito com a lei, população em situação de rua, migrantes e famílias, além dos trabalhadores do SUAS que tiveram a sua condição precarizada.

Conforme já foi afirmado neste estudo, a consolidação da Assistência Social, como uma política de proteção social, foi marcada por percalços, mas teve uma progressão ao longo do tempo. O Golpe de 2016 tem contribuído para desfazer as conquistas históricas e minar o campo dos direitos sociais, mais cruelmente os direitos daqueles que mais necessitam. No Estado do Maranhão, com as sucessivas perdas no orçamento da Política de Assistência Social, as necessidades dos usuários têm sido cada vez mais descobertas e menos atendidas, aprofundando o quadro da fome, agudização da pobreza e agravamento das desigualdades sociais, conforme veremos a seguir.

4.5 Atendimento às demandas dos usuários da Proteção Social Básica antes e após o golpe 2016

Ao definir a Política de Assistência Social como não contributiva e voltada para os que dela necessitarem, o texto constitucional inova, principalmente, por elevar o usuário à condição de um cidadão de direitos. Entretanto, a efetivação do direito à assistência social ainda é um grande desafio no Brasil. Conforme afirmamos no segundo capítulo, a Assistência Social ainda *não é uma ação contínua no tempo*.

O artigo 3º da Norma Operacional Básica – NOB-SUAS – elenca os princípios organizativos do SUAS, com destaque para a *universalidade, gratuidade e integralidade*. No referido artigo, é afirmado que todos têm direito à proteção social, que a Assistência Social deve ofertar provisões por meio de serviços, programas, e que deve haver respeito à dignidade e à autonomia do cidadão.

Já no artigo 4º da NOB-SUAS, temos um rol de condições caracterizadas como seguranças afiançadas pelo SUAS, que devem ser cumpridas para o bom atendimento ao usuário da Assistência Social. Sobre o inciso referente à *acolhida*, temos:

Art. 4º São seguranças afiançadas pelo SUAS: I - acolhida: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas e a ação profissional conter: a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; f) aquisições materiais e sociais; g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco; h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência (BRASIL, 2012, p. 16-17).

Ainda no campo das seguranças afiançadas pelo SUAS, a *renda* também é um item essencial para a consecução da Política de Assistência Social, e que está diretamente articulada com o texto da LOAS, em seu artigo 203, que determina que a Assistência Social deverá ser prestada aos que dela necessitarem, sendo a renda, então, um dos critérios que expressam a necessidade humana. De acordo com a NOB-SUAS:

II - renda: operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho (BRASIL, 2012, p. 17).

Em linhas gerais, as entrevistas revelaram que, após o Golpe de 2016, o atendimento às necessidades dos usuários da Política de Assistência Social sofreu perdas, ocasionando fragilidades, sobretudo, nos aspectos da *estrutura de atendimento, transferência de renda e aumento da fome*.

A *estrutura de atendimento* é um aspecto que incide em tudo o que está relacionado à presença do usuário na PAS, seja o atendimento às suas necessidades, sejam as condições concretas dos trabalhadores do SUAS, seja a gestão desta Política. Portanto, é um dos principais aspectos que podem garantir a satisfação das necessidades do referido público. Entretanto, conforme já abordado no tópico relacionado às *condições concretas de trabalho*, a estrutura de atendimento às necessidades dos usuários também é um aspecto desafiador.

Então, toda essa instabilidade institucional que nos deixa sem informações, sem recursos financeiros, sem estrutura física, acaba transparecendo para o público da assistência (Assistente Social – CRAS. São Luís – MA).

A oferta de serviço reduziu. Antigamente a gente tinha um leque maior de oferta para o nosso público. Por exemplo as demandas das gestantes eram atendidas com os kits enxovais, a demanda por alimentos, antes de 2016, nós tínhamos não somente a cesta básica, mas também nós tínhamos alimentação com verduras, frutas, peixe, leite e hoje tudo isso está muito restrito e insuficiente (Assistente Social – CRAS. São Luís – MA).

Sempre me encaminharam certinho quando eu preciso de alguma coisa. Eu só acho judiação com a moça aqui, a assistente social, por que ela não tem um computador e não tem internet e ela não tem como fazer um serviço melhor (Usuário – CRAS Rosário – MA).

A estrutura de atendimento é fundamental para que a necessidade do usuário seja satisfeita. Quando a Política Pública é realizada sem as condições adequadas, o seu resultado pode ser comprometido. Nas falas acima, tanto os trabalhadores do SUAS quanto os usuários apontaram fragilidades, seja pela falta de informações, seja pela redução da oferta de serviços, a exemplo dos kits de enxovais ou de itens de alimentação, como frutas e verduras. Não menos importante, é a *falta de computadores e de internet*, que, na visão do usuário, representam uma “judiação”, ou seja, algum tipo de penalização. No trecho “[...] ela não tem como fazer um serviço melhor”, constatamos a preocupação do usuário com o atendimento e com a boa execução dos serviços. Neste sentido, corroboramos o pensamento de Silva (2019, p.

37), quando afirma que, via de regra, as violações dos direitos fundamentais dos usuários da Política de Assistência Social reincidentem sobre as dificuldades elementares de sua existência.

Para os usuários, geralmente violados em seus direitos fundamentais, as respostas em relação à percepção da PAS se deslocam para as dificuldades pessoais vividas cotidianamente, expressas na luta pela sobrevivência, na insegurança em garantir o pão de cada dia, nos receios em relação ao dia seguinte, ao futuro sempre incerto, a ausência de perspectivas e a possibilidade iminente de perda da segurança que os serviços e benefícios representam (SILVA, 2019, p. 155).

Ainda se referindo às seguranças afiançadas pelo SUAS, mais especificamente à *informação* e à *oferta de serviços*, em outro trecho da fala dos usuários, encontramos o seguinte:

No tempo da Dilma, existiam muitos cursos no Cras, de informática, pintura, costura. Todo mundo sabia. Hoje, eu nem sabia que é possível ter curso de capacitação aqui. Ninguém nos participa. Acredito que tem muita gente também que está assim como vocês, que acham que o Cras é só para essa finalidade do Bolsa Família, mas não é (Usuário – CRAS São Luís – MA).

As *informações* e os *serviços* são aspectos cruciais para o atendimento às necessidades dos usuários. A fala acima chama a atenção no trecho “*No tempo da Dilma*”, fazendo menção a um momento histórico que antecedeu o Golpe de 2016, trazendo, também referências positivas, quanto às afirmações de que “*existiam muitos cursos no CRAS*” e que “*Todo mundo sabia.*”

Outro ponto relevante, comum nas falas dos entrevistados e que se refere ao *atendimento às necessidades dos usuários*, diz respeito à *transferência de renda*, que é uma das seguranças afiançadas na Política de Assistência Social. As primeiras discussões sobre este tema, no Brasil, estão ligadas à agenda de erradicação da pobreza. De acordo com Silva; Yazbek e Di Giovanni (2008), os programas de transferência de renda são aqueles que realizam uma transferência monetária sem contribuição prévia. São destinados a famílias em situação de pobreza e utilizam o critério da renda per capita.

Com a unificação de vários programas e políticas sociais, foi criado o Bolsa Família, a partir da Lei 10.836/04. No art. 1^a, parágrafo único, temos a constituição do

Bolsa Família, a partir da unificação do Bolsa Escola, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação, do Programa Nacional de Renda Mínima, do Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás e do Cadastro Único do Governo Federal. Eis, pois, a magnitude do maior Programa de Transferência de Renda já instituído no Brasil.

Com a aprovação do decreto 5.209/04, o Programa Bolsa Família passa a ser regido pelas disposições do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O artigo 4º do referido decreto, trata dos objetivos básicos do Programa Bolsa Família.

Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, 2004, p. 2).

De acordo com Silva, Yazbek e Di Giovanni (2007), o Programa Bolsa Família é considerado uma inovação, uma vez que se propõe a proteger todo o grupo familiar. Não obstante, conforme já discutido no item 3.2 - *Possíveis rebatimentos do Golpe 16 na Política de Assistência Social no Brasil*, os entrevistados apontam que a realidade do Estado do Maranhão também incorreu em *desmontes, desajustes e precarização dos atendimentos*, no que se refere ao aspecto *transferência de renda*.

Eu acho que uma das principais mudanças, depois de 2016, é o aumento de critérios. Se antes era difícil, agora parece que piorou ainda mais... são tantos critérios para a transferência de renda que às vezes os usuários até desistem (Conselheira da Assistência Social. Rosário – MA).

Muitos usuários vêm buscar os benefícios de transferência de renda e não são atendidos. A gente percebe que a política de assistência social ao invés de caminhar mais para a inclusão ela está sendo mais para exclusão... são tantos critérios com o Auxílio Brasil que está sendo muito mais rápido para exclusão do que do que para a inclusão (Conselheira da Assistência Social. Rosário – MA).

Hoje a gente tem aí o Auxílio Brasil que está suspenso e a gente nem sabe por quê. Eu fui na Caixa Econômica e eles me informaram que não tinha nenhum centavo na minha conta, mas não souberam me dizer o que está acontecendo (Usuária – CRAS Rosário – MA).

Aconteceu uma mudança no Bolsa Família porque a gente ganhava um valor depois mudou para outro valor. Bolsa família a gente recebia 600 reais;

depois ele mudou, baixou para 380. Depois entrou aquele outro auxílio do governo e voltou para 400 reais. É uma renda muito fraca (Usuário – CRAS Rosário – MA).

A promulgação da Lei 14.284, de 2021, instituiu o Programa Auxílio Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família. Na verdade, se tratou de uma manobra palaciana, ocorrida às vésperas de ano eleitoral, com intuito claro de imprimir um populismo a partir de um programa de transferência monetária, e com uma ligeira e escorregadia associação ao *Auxílio Emergencial*, que tinha um valor mais elevado. Silva (2022), ao analisar a *Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil*, afirma:

Extinguindo-se a vigência do Benefício Emergencial, criado em março de 2021, aproximando-se o ano eleitoral de 2022 e, sobretudo, a elevada pressão do crescente desemprego, do trabalho informal sem proteção, da fome e a pressão da sociedade organizada, foi entregue, pessoalmente, pelo presidente Bolsonaro ao presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, a Medida Provisória n. 1.061, de 9 de agosto de 2021. A referida Medida, após quase três anos de governo e nove anúncios frustrados para criação de um grande programa de transferência monetária que tirasse de cena o Bolsa Família, cria o Auxílio Brasil (SILVA, 2022, p. 61-62).

Estudo realizado por Sposati e Meira (2022), intitulado *A exclusão da inclusão no Programa Auxílio Brasil*, apontam para as perdas e exclusões de beneficiários, provocadas pela instituição do novo Programa. Os dados são apresentados por regiões, seguindo os critérios de *maior e menor exclusão entre quantitativos de Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil e, entre inscritos no CadÚnico e Auxílio Brasil*, agregados por Estados e Regiões do País. Em relação ao Brasil, tomando como referência a cobertura territorial do Auxílio Brasil em face do Auxílio Emergencial e do CadÚnico, 63% dos beneficiários que estavam no Auxílio Emergencial não foram absorvidos. No Maranhão, o município com maior exclusão entre quantitativos de Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil foi Imperatriz, com redução de 74% de beneficiários. (SPOSATI; MEIRA, 2022) Contrariando as narrativas oficiais do governo Bolsonaro, os dados da realidade são bastante preocupantes. Assim, a MP nº 1.061/21, que criou os Programas *Auxílio Brasil* e *Alimenta Brasil*, foi se materializando cada vez mais como farsa, cada vez menos como realidade.

A MP nº1.061 não incluiu nenhum valor nominal para benefícios, para cobertura de beneficiários ou previsão de gastos, impedindo qualquer análise de impacto financeiro e de cobertura de demanda. O genérico conteúdo do texto da MP nº1.061 pouco explicou, mas foi embalado por sedutora narrativa que prometeu “turbinar” o “extinto” Bolsa Família em: valores de benefícios, ampliação de cobertura, eliminar a fila de famílias em espera no CADÚnico, e ampliar valores orçamentários para seu financiamento. Essa mágica narrativa cultivou expectativas e, instalou incertezas quando ao prometido, que manteve oculto o modo concreto de efetivar a promessa (SPOSATI; MEIRA, 2022, p. 1).

De fato, desde o Golpe 2016, muitas medidas antidemocráticas, fascistas e neoliberais se espalharam, atacando o Sistema de Proteção Social brasileiro.

No Brasil, essa é uma conjuntura agravada com o desgoverno de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), que assumem a presidência da República com o Golpe institucional e midiático de 2016, situação agravada com a crise socioeconômica, sanitária e política em decorrência da pandemia da covid-19, quando se aprofunda um contexto de fortes ameaças ao Sistema de Proteção Social brasileiro, ainda em consolidação, com o aprofundamento de contrarreformas de orientação ultraliberal, no âmbito do denominado ajuste fiscal, implementadas desde o governo Temer e exacerbadas no governo Bolsonaro (SILVA, 2022, p. 55).

No Maranhão, o aspecto da *descontinuidade* e da *desinformação* são fatores problemáticos, que têm causado o desligamento de vários usuários dos Programas Sociais, bem como um desentendimento quanto à execução dos serviços.

Nós estamos numa gestão que não tem compromisso com nada que tenha continuidade. Tudo que essa gestão federal faz é para ter a população em suas mãos, tipo, eu te pagava R\$130,00 e agora você vai receber R\$400,00. A princípio, a pessoa se anima porque ela não quer saber se era R\$130,00 mas que tinha uma certa garantia de continuidade, que era um Programa que tinha suas normas estruturadas, que bloqueava mas a gente entrava no sistema e via o porquê do bloqueio, que estava relacionado às condicionalidades (Assistente Social – CRAS. São Luís – MA).

Hoje em dia o Benefício está solto. É como se essa questão do compromisso não existisse. Eu acho que esse Auxílio Brasil é paliativo, é para ter efeito imediato e que possa ser desfeito a qualquer momento. Isso tem gerado uma grande confusão na política de assistência social fazendo com que tanto os técnicos quanto os usuários fiquem no prejuízo (Assistente Social – CRAS. São Luís – MA).

Eu fiquei com medo porque pro atual presidente mudar um programa desses que foi o Lula quem fez na história... e agora quer colocar esse Auxílio Brasil... eu fico com medo, porque se terminar, como vamos sobreviver? (Usuário – CRAS São Luís – MA).

A Assistência não é uma ação contínua no tempo. Mais uma vez evocamos esta reflexão, analisando, nas falas acima, que a descontinuidade das ações atrasa a institucionalização da Política de Assistência Social como um direito. Expressões como “[...] gestão que não tem compromisso com nada que tenha continuidade [...]” e “Eu acho que esse Auxílio Brasil é paliativo, é para ter efeito imediato e que possa ser desfeito a qualquer momento”, demonstram o descaso com esta Política Pública, mais ainda com a angústia do usuário desta Política, que deposita no Programa de Transferência Monetária a sua esperança de vida: “[...] eu fico com medo, porque se terminar, como vamos sobreviver?” Desde o Golpe de 2016 e, principalmente, no governo Bolsonaro (2019-2022), a realidade social maranhense e a brasileira incorreram em retrocessos. Conforme Silva (2022):

A essa realidade acrescenta-se a postura de descaso assumida pelo governo Bolsonaro, em face da crise sanitária e social sem precedentes no mundo e, particularmente, no Brasil, marcada por crises econômicas, sociais, sanitárias e política, com a desestruturação do mercado de trabalho e elevados índices de desigualdades, de pobreza, de extrema pobreza, recolocando o país no Mapa da Fome (SILVA, 2022, p. 56).

Dados oficiais do Senado (2022) revelam o retorno do Brasil ao mapa da fome da ONU. No ano de 2022, o Senado brasileiro realizou o Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil. Os dados indicaram que 33,1 milhões de pessoas não têm garantido o que comer — o que representa 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome. Em outras palavras, mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau: leve, moderado ou grave (Rede Penssan, 2022).

No Estado do Maranhão, a pesquisa empírica revelou que uma das maiores necessidades do usuário da assistência social é o acesso à alimentação. De maneira comum, encontramos, nos três municípios pesquisados, informações que identificam a *fome* como uma necessidade carente de atendimento.

Daí, a gente consegue perceber que a fragilidade do usuário é a questão da alimentação. Já chegou a acontecer a situação de uma usuária me entregar uma carta, por que ela estava com vergonha de falar... e na carta ela me pedia até pelo amor de Deus... por que ela estava passando fome... o mais triste de tudo isso é que a gente não tem como atender aquela demanda. Além do usuário sair daqui sem o atendimento, nós nos sentimos impotentes, por que não há condições e estrutura necessária para atender. A nossa lista

reserva de pessoas que estão esperando para entrar no Programa Alimenta Brasil está enorme. Enquanto isso, a quantidade de cestas ofertadas, não aumenta. Então, é frustrante ver que o usuário chegou e saiu sem o que ele esperava e sem o que nós também esperávamos (Orientadora Social – Rosário-MA).

Até na gestão da Dilma a gente via que o público vinha para atualizar o Cadastro e, em uma semana, eu atendia três ou quatro famílias que estavam passando fome. Hoje em dia, por semana, eu atendo treze a quinze famílias que chegam aqui e choram dizendo que precisam de uma cesta básica (Assistente Social – CRAS. São Luís - Ma).

Esse auxílio é uma miséria. As coisas estão muito caras, principalmente a alimentação. Estamos passando fome (Usuária – CRAS Coroadinho. São Luís – MA).

Pois eu preferia a Dilma. Mil vezes! Pra mim mudou muita coisa. Na época dela, nós mulheres, éramos mais felizes. Nós mulheres podíamos ir no comércio comprar as coisas mais baratas... hoje em dia você não pode. Hoje em dia para você comer uma coisa que preste, é luxo. E antigamente era luxo mas você comia. Carne é coisa pra gente rico. Ovo? A meu Deus do céu. Café? Hummmmm... Café a gente tem que ter ali todo dia, mas hoje em dia nem isso. Você não pode mais. Na minha casa eu tinha, era de manhã, de tarde e de noite o meu cafezinho. Hoje em dia, às vezes eu tenho café mal de manhã. Então para mim foi uma mudança imensa, uma diferença grande. Eu preferia a Dilma, mil vezes! (Usuária – CRAS Vila Esperança. São Luís – MA).

Desde o lançamento do Programa Fome Zero, no ano de 2003, já se construiu um conjunto de iniciativas públicas e privadas que desenharam um importante caminho na efetivação da política de Segurança Alimentar. Entretanto, a fome, como “desanimadora e diária verdade natural” (CASCUDO, 2007), assola a população brasileira, sobretudo em contextos de avanço do conservadorismo, dos ideais neoliberais, das injustiças sociais.

Não obstante, o Estado do Maranhão é um dos mais afetados pela fome. Estudo recente realizado pelo IBGE (2022), na Pesquisa de Orçamentos Familiares Contínua (POF), apontou o Maranhão com cerca de 62% dos domicílios em situação de insegurança alimentar. Muito precisa ser feito para reverter esta realidade. Ações como os *Objetivos do Milênio* em relação ao combate à fome, o *Plano Brasil Sem Miséria* e o *Fome Zero*, são exemplos de iniciativas coletivas de correção das injustiças e desigualdades sociais historicamente construídas. E devem ser coletivas. Josué de Castro, em sua ilustre obra *Geografia da Fome*, assim escreveu: “Metade

da população brasileira não dorme porque tem fome; a outra metade não dorme porque tem medo de quem está com fome” (CASTRO, 1984, p. 42).

5 CONCLUSÃO

O objetivo desta tese é avaliar os serviços da Proteção Social Básica no Estado do Maranhão a partir do Golpe 2016, considerando os municípios de Rosário, Barra do Corda e São Luís. Para desenvolvimento da pesquisa, utilizamos revisão bibliográfica e documental; utilizamos dados secundários e realizamos pesquisa de campo nos três municípios da amostra intencional, abordando trabalhadores do SUAS, Conselheiros, Gestores e Usuários da Política de Assistência Social, com foco nas dimensões das condições de trabalho e assalariamento, gestão, financiamento e atendimento às demandas dos usuários.

O Golpe 2016 abriu janelas históricas de avanço do conservadorismo e desmonte da proteção social brasileira. Ao longo das reflexões desenvolvidas, vimos que, embora não tenha sido elemento determinante, o Golpe 2016 teve a sua gravidade ao afetar de forma negativa a Política de Assistência Social no Brasil e no Estado do Maranhão. Dentre as maiores perdas, temos: precarização do assalariamento e das condições de trabalho dos (as) trabalhadores (as) do SUAS; sobrecarga de trabalho; redução da participação e do controle social; desfinanciamento da Assistência Social, com consequente retirada de benefícios, redução de orçamento e cancelamento de Programas; precarização da vida dos usuários da PAS e consequente aumento da pobreza e da fome.

Vimos que a partir do Golpe 2016, um fio condutor conservador levou a transformações culturais, econômicas e políticas com repercussão no Sistema de Proteção Social no Brasil, desmobilizando as capacidades estatais que vinham sendo construídas a partir da Constituição Federal de 1988 na perspectiva de garantia de direitos sociais. O Sistema Único de Assistência Social teve as suas bases minadas e até comprometidas, com o fechamento de equipamentos sociais, descaso com os serviços e ações e amplo descumprimento de normativas.

No *Brasil do Presente*, a posse de Michel Temer marcou severamente o início de um período crítico para a Assistência Social no Brasil. Ao sancionar a Emenda

Constitucional nº 95, o ex-presidente condenou ao congelamento o orçamento de políticas sociais básicas, além de submeter o trabalhador brasileiro aos interesses do capital financeiro internacional. Nesse âmbito, destacamos o decreto 8.805, editado em 07 de julho de 2016, estratégia do governo Temer para gerar incertezas e perdas de referência para usuários e trabalhadores do SUAS, quanto à concessão do BPC, uma vez que a Secretaria Nacional de Assistência Social deixou de ser o *locus* direto de tratativa do assunto. A proposta somente aumentou a fiscalização e controle dos beneficiários, instituindo o uso excessivo de formulários e elevando ainda mais a burocratização ao acesso de direitos.

Os projetos de Temer teriam ido mais longe, não fosse o mar de corrupção em que estava envolto. Sucessivas investigações sobre corrupção logo encorparam o protesto *Fora Temer*, que contribuiu ainda mais para um desejo de ruptura com a política tradicional. Não obstante, o documento *Uma Ponte para o Futuro* já representou o prelúdio de um projeto nacional de orientação liberal.

Dando prosseguimento aos desmandos do governo de Michel Temer, a partir de um sistema de comunicação constituído por mídias alternativas recheadas de *fake news* e com o apoio da bancada evangélica no Congresso, Jair Bolsonaro aderiu à pauta conservadora e foi eleito no ano de 2018 para substituir Temer. Esta vitória nas urnas representou maiores derrotas para o sistema de proteção social brasileiro, com o imperativo do ultraneoliberalismo que avançou em sucessivos cortes financeiros nas políticas de cunho social.

A necropolítica representou uma combinação mórbida de negligência, neofascismo e negacionismo, que, por ocasião da crise sanitária global iniciada em 2020, assolou o mundo, deixando, no Brasil, o número de 705 000 (setecentos e cinco mil) mortos por Covid 19, preponderando, neste número, a população em situação de rua e a população pobre, em geral, além do desemprego, da precarização do trabalho e da intensificação da pobreza. Conforme assinalado no item 3.2, a *dupla pandemia* – a peste da Covid 19 - somada à ação política do governo Bolsonaro – agudizou as necessidades humanas, especialmente aquelas que afetam a moradores em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência e crianças de famílias pobres. A Assistência Social, enquanto serviço essencial, foi negada perante a deflagração da situação de calamidade pública, condenando um número maior de pessoas à morte.

Esta foi uma súmula do contexto histórico sobre o qual a pesquisa desenvolvida para elaboração desta tese se debruçou, de modo que sobre a realidade da Política de Assistência Social nos municípios espaços geográficos, destacamos as seguintes considerações.

O município de **Rosário** apresentou grandes perdas orçamentárias na Política de Assistência Social, durante o período analisado. Mais de 50 (cinquenta) por cento dos recursos foram retirados, o que impactou na precarização do trabalho no SUAS e nas dificuldades no atendimento às necessidades dos usuários. As falas dos entrevistados apontaram para um significativo aumento da fome no município e o conseqüente aumento de demanda por cestas básicas.

Outro ponto notório foi a dificuldade de entendimento do gestor que esteve à frente da PAS no município de Rosário, à época da pesquisa de campo. Conforme trechos citados, a Assistência Social não teve aumento de recursos durante o governo Bolsonaro. Pelo contrário: todas as fontes estatísticas oficiais atestam a redução em mais da metade dos referidos recursos, conforme citado no capítulo 4. A falta de clareza sobre a gestão da Política certamente comprometeu um melhor andamento das ações da Assistência no referido município. Vale ressaltar que, dentre os municípios pesquisados, Rosário foi o que praticava o pagamento mais baixo para os trabalhadores do SUAS.

Em relação ao município de **Barra do Corda**, encontramos uma gestão comprometida e empenhada na condução da Política de Assistência Social. Não obstante, por conta do contexto mais amplo, o município também teve perda de recursos financeiros, o que limitou o atendimento aos usuários. Notamos o esforço de reunir o Conselho Municipal de Assistência Social para deliberar sobre as questões da Política de Assistência Social e isso foi um ponto positivo. Por outro lado, as próprias Conselheiras denunciaram uma perda de comando relativa ao Governo Federal, quanto ao repasse de informações e quanto à falta de capacitações.

Em Barra do Corda também encontramos grande demanda por parte dos usuários em relação à alimentação. Foi comum nas falas das técnicas e de usuárias entrevistadas a fome aparecer como uma necessidade urgente e não atendida. Também foram apontadas dificuldades na falta de infraestrutura adequada (falta prédio próprio) e de insuficiência de transporte.

Sobre o município de **São Luís**, a primeira dificuldade foi a não disponibilidade da gestora da Assistência Social para conceder entrevista. Por se tratar de uma metrópole, a gestão da Assistência Social no município de São Luís é ainda mais complexa e exige grande compromisso e envolvimento. Entretanto, o que se observou na Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social foi um descaso por parte do gestor municipal, com casos de demissões infundadas e judicialização de contratações que não foram realizadas. Por não disponibilizar de profissionais, muitos serviços nos CRAS, CREAS e demais equipamentos sociais da Assistência deixaram de funcionar, não atendendo às demandas dos usuários e, portanto, não cumprindo as normativas oficiais.

Falta de água para beber em CRAS; sucessivas mudanças de endereços de equipamentos sociais; redução de equipes de trabalho; baixos salários; diminuição de recursos materiais; redução da oferta de serviços e ações; perda de autonomia do Conselho de Assistência são alguns dos principais aspectos destacados nas falas de entrevistados no município de São Luís. Do ponto de vista dos usuários, é importante considerar que a fome também foi apontada como a principal necessidade a ser atendida pela Política de Assistência Social.

O estudo apresentado nesta tese foi concluído em julho de 2022. O resultado das eleições de 2022 foi a vitória do petista Luís Inácio Lula da Silva ainda em dezembro de 2022. Por intermédio do governo de transição ao novo governo, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2023 foi votado, com uma proposta de emenda à Constituição, garantindo a destinação de recursos, fora do teto de gastos, para pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família no valor de R\$ 600,00 reais em 2023, mais R\$ 150,00 reais por filho até 6 (seis) anos de idade. O salário mínimo também foi reajustado para R\$ 1.320,00 reais, com aumento real de 2,7 %.

No comando nacional da Política de Assistência, a partir do novo governo iniciado em 2023, encontra-se a pasta nomeada de *Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome*. Logo no início da gestão, no dia 24 de fevereiro de 2023, o referido Ministério repassou uma parcela de R\$ 170 milhões de reais para estados e municípios reforçarem suas redes de assistência social.

Em tempos de soerguimento da Proteção Social Brasileira, é oportuno ressaltar a Resolução CNAS/MC nº 90, de 21 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a 13ª

Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema: “**Reconstrução do SUAS: O SUAS que temos e o SUAS que queremos**”, a ser realizada no período de 05 a 08 de dezembro de 2023. O espaço das Conferências é rico em debates, propostas e reflexões sobre os recuos, avanços e desafios na construção de políticas públicas.

O porvir é uma página da história humana, ainda aberta. A reconstrução da Política de Assistência Social e a reconstituição das *capacidades institucionais* são deveres que cabem a toda a sociedade; grupos de trabalhadores do SUAS; gestores e usuários. O SUAS que queremos é um SUAS estruturado, funcionando, potencializando ações, investindo na participação social, expandindo serviços de enfrentamento à pobreza e à fome, e que depende do trabalho que fizermos. Este tempo que dista do Golpe 2016 ao dia de hoje é, também, um tempo de longo aprendizado. Assim afirmou o filósofo do século XX, Gaston Bachelard: “Pesar é pensar. Pensar é pesar”.

REFERÊNCIAS

- ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. CFESS/ABEPSS, Brasília, DF, 2009.
- ABRAMOV, Oleg. **Governo FHC e estratégia de parceria: retomando a análise crítica do programa Comunidade Solidária**. Revista Eletrônica de Ciência Política, v. 7, n. 2, 2016.
- ALBUQUERQUE, M. V.; VIANA, A. L. D. A.; LIMA, L. D.; FERREIRA M. P. FUSARO; E. R. IOZZI, F. L. Desigualdades regionais na saúde: mudanças observadas no Brasil de 2000 a 2016. **Rev. Ciênc. saúde coletiva** (online). 2017, v.22, n.4, pp.1055-1064. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.26862016>> Acesso em: 15/05/22
- ALTHUSSER, L. *Aparelhos Ideológicos do Estado: nota sobre aparelhos ideológicos do Estado*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.
- ARAÚJO, Cleonice Correia. **Pobreza e programas de transferência de renda: concepções e significados**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2009.
- ARAUJO, Maria do Socorro Sousa de. *Et al.* Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. **Revista Ser Social**. Brasília, v. 21, n. 44, jan/jun. 2019.
- ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. A História imediata no Brasil: configurações e avanço das direitas, bolsonarismo e o desmonte da proteção social. **Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 2021.
- ARAÚJO, Nailsa Maria Souza; DANTAS, Tatiane Leal; PRUDÊNCIO, Wesley Thaise Lins; SANTANA, Gislayne Rocha de. (Des) Financiamento da assistência social no Brasil em tempos de agudização da pobreza. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 22, n. 43, p. 90-108, jan./jun. 2022
- ARAÚJO, Maria do Socorro S. de; CARVALHO, Alba Maria P. de. Autoritarismo no Brasil do presente: bolsonarismo nos circuitos do ultraliberalismo, militarismo, reacionarismo. In: Revista Katálysis, Volume 24, N. 1, 2021.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun, 2018, p. 43-64.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda**. Disponível em: <<https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose->

antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf> Acesso em: nov. 2022

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história** / Elaine Rosseti Behring, Ivanete Boschetti. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOLETIM SOCIAL DO MARANHÃO: Saneamento Básico no Maranhão Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos-IMESC. v.2, n.3, jul./set. - São Luís: IMESC, 2020.

BOSCHETTI, I. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres/ UNB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Políticas de desenvolvimento econômico e implicações para as políticas sociais**. Ser Social, Brasília, UnB, 33, 2013.

BRAGA, Ruy. O fim do lulismo. In: **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise política no Brasil. SINGER, André *et. al.* Organizado por Ivana Jinkings, Kim Doria, Murilo Cleto. Ilustrações de Laerte Coutinho. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF. Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.906, de 9 de julho de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9906.htm>. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Brasília, DF: 1993.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei 8.742 e dispõe sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada. Brasília, DF: 2020.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS / SUAS)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Secretaria Nacional de Assistência Social, Setembro de 2004.

BRASIL. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, 2005. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (MDS).

CARNEIRO, Anova M. F.; ARAUJO, Cleonice Correia; ARAUJO, Maria do Socorro Sousa de. **Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte**. Ser Social 44, jan.-jun. 2019.

CARNEIRO, Anova M. A des (centralidade) da política de assistência social no contexto da pandemia da COVID-19: contradição em movimento. **Jornada Internacional de Políticas Públicas**. 2021.

CASTRO, Josué, 1908-1973. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço Josué de Castro. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Brasil no tempo presente: regressão, desmonte de direitos, democracia em risco. **Revista Transformare**. Fortaleza, n. 1, v.1, out/nov. 2017

CARVALHO, Alba Maria Pinho de; GUERRA, Eliana Costa. **O Brasil no século XXI nos circuitos da crise do capital**: o modelo brasileiro de ajuste no foco da crítica. *Revista Políticas Públicas*, São Luís, v. 19, n. 1, p. 41-60, jan./jun. 2015.

CHAUÍ, Marilena. A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; SINGER, André; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise política no Brasil. [ilustração Laerte Coutinho].1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016,

CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

_____. As raízes da crise econômica mundial. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, p. 21-37 – 1º semestre de 2013.

COSTA, Edlucy; ZAGO, Fortunato. **Dinâmica histórica e urbana de São Luís**. São Luís, 2008. Disponível em: https://saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/2241_2229_dinamica_urbana.pdf. Acesso em: 22 de Julho de 2022.

COURI, Joseane Ratatori; SALVADOR, Evilásio da Silva. **As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil**. *Revista Argumentum*. Vitória, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez. 2017.

COUTO, Berenice Rojas ei al. (org.). **O Sistema único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal, tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEDECCA, C. S.; MARQUES, C. J.; SOUZA, L. F. Evolução da pobreza no Brasil a partir de um enfoque multidimensional. **Rev. Sociedad & Equidad** nº 5. Janeiro de 2013, p. 61-89.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2020/202001cestabasica.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2022.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Tomada especial de preços de dezembro de 2020 e do ano de 2020. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2020/202012cestabasica.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2022b.

DIGIÁCOMO, M. J. Evasão escolar: não basta comunicar e as mãos lavar. 2011. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/crianca-e-adolescente/educacao/doutrinas_e_artigos/evasao_escolar_murilo.pdf Acesso em: 03 de out. 2022.

DURIGUETTO, Maria Lucia. **Política de Assistência Social e Serviço Social:** dilemas e desafios da intervenção profissional. Revista Libertas (on line) jan./ jul. 2015.

GIOVANNI, D. (1988). Sistemas de proteção social: Uma introdução conceitual. In M. A. Oliveira, (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP.

FAUSTO, B. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2018.

FEITOSA, Raimundo Moacir Mendes. **O processo socioeconômico do Maranhão:** história e desenvolvimento. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Pará, 1994.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio:** o dicionário da língua portuguesa. Coordenação de edição Marina Baird Ferreira. 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FRENTE NACIONAL EM DEFESA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Carta às/ aos participantes do XX CONGEMAS “O SUAS que Defendemos**. XX Encontro Nacional do Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social – CONGEMAS, na EXPOMINAS, Belo Horizonte – Minas Gerais, 2018. Disponível em: <<https://maissuas.files.wordpress.com/2018/08/carta-congemas.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Políticas Públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário:** desmontes e reconfigurações. IPEA, 2023.

GONÇALVES, Reinaldo. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa. In: SALVADOR, Evilásio. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

GONDO, Roberto Macedo; OLIVEIRA, Lígia De Moraes. **Crise política, pandêmica e social**: estudo do Governo Bolsonaro no contexto da COVID19 no Brasil. Revista Política, Globalidad y Ciudadanía, v. 8, n. 16, 2022.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Editora Vozes. Petrópolis, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

GRANEMANN, Sara. O desmonte das políticas de seguridade social e os impactos sobre a classe trabalhadora: as estratégias e a resistência. **Serviço Social em Revista**, v. 19, n. 1, p. 171-184, jul./dez./2016.

HOLANDA, Felipe de. A renda per capita maranhense, nordestina e brasileira, em movimento. 10 mar. 2019. Disponível em: <<http://imesc.ma.gov.br/portal/Imprensa/artigos/26>>. Acesso em: 05 set. 2020.

IAMAMOTO, M. V. & CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil** Ed. Cortez, SP, 1982.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Serviço Social, “questão social” e trabalho em tempo de capital fetiche. In: **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social** / organizado por Raquel Raichelis, Damares Vicente, Valéria Albuquerque. São Paulo: Cortez, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: < <https://necat.ufsc.br/sintese-de-indicadores-sociais-ibge>>. Acesso em: 24/08/2022

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Cidades e fotos**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/sao-luis/historico> >. Acesso em: 24/08/2022

ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO EFICIENTE: UMA MENSURAÇÃO ALTERNATIVA DO BEM-ESTAR DAS NAÇÕES Cassiano Ricardo Dalberto; Gabriel Teixeira Ervilha; Liana Bohn; Adriano Provezano Gomes. Pesquisa e planejamento econômico | ppe | v. 45 | n. 2 | ago. 2015.

IPEA. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Nota técnica nº 27. Brasília: set. 2016.

JACCOUD, Luciana; BICHIR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. **O SUAS na proteção social brasileira**: transformações recentes e perspectivas. Novos estudos. v 36.02, p. 37-53. São Paulo, CEBRAP, julho 2017.

JINKINGS, Ivana. O golpe que tem vergonha de ser chamado de golpe. In: **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise política no Brasil / André Singer... [et. Al]; organização Ivana Jinkings, Kim Doria, Murilo Cleto; [ilustração Laerte Coutinho]. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

LOPES, Mauro. As quatro famílias que decidiram derrubar um governo democrático. In: **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise política no Brasil / André Singer... [et. Al]; organização Ivana Jinkings, Kim Doria, Murilo Cleto; [ilustração Laerte Coutinho]. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

LOWI, Michel. Da tragédia à farsa: o golpe 2016 no Brasil. In: **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise política no Brasil / André Singer... [et. Al]; organização Ivana Jinkings, Kim Doria, Murilo Cleto; [ilustração Laerte Coutinho]. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

MARANHÃO. Defensoria Pública. Processo nº 0870573-08.2022.8.10.0001. Apelante: Defensoria Pública do Estado do Maranhão. Apelado: Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social. Relatores: Defensor Público Davi Rafael Silva Veras; Defensor Público Éviton Marques da Rocha. São Luís, janeiro / 2023.

MARCANTONIO, Marcela Sanches; FONSECA, Sérgio César da. **A Legião Brasileira de Assistência e o processo de interiorização das políticas assistenciais em espaço escolar** - contra os preconceitos: história e democracia. XXIX simpósio de história nacional. Pernambuco, Editora ANPUH-BR, 2017.

MARTINELLI, M. L. **Serviço social: identidade e alienação**. 7.ed. São. Paulo: Cortez, 2001.

MARX, K. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril cultural, 1982.

_____. **A ideologia alemã**. Trad. Rubens Enderle, Nélio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007

_____. **"O Capital"**. v. I. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

_____. **Os despossuídos**. Debates sobre a lei referente ao furto de madeira. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MENEZES, Lená Medeiros. 1992. **Os Estrangeiros e o Comércio do Prazer nas Ruas do Rio (1890-1930)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.

MESTRINER, Maria Luiza. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2. ed. ver. e ampliada – São Paulo: Boitempo, 2011.

MIOTO, R. C. T.; NOGUEIRA, V. M. R. **Política Social e Serviço Social: os desafios da intervenção profissional**. Revista Karálysis, v. 16, p. 61–71, 2013.

NERI, Marcelo (coord.) **Onde estão os “ricos” no Brasil?** FGV Social, 2020. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/OndeEstaoOsRicos_Marcelo-Neri_FGV-Social.pdf>. Acesso em 05/11/2020.

NERI, Marcelo. FGV Social comenta os cortes no Bolsa Família. FGV Social, 2020. Disponível em: <<https://www.cps.fgv.br/cps/bd/clippings/xc194.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2022.

NETTO, J.P. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2005

NOBRE, Marcos (1965-) Ponto-final: A guerra de Bolsonaro contra a democracia: Marcos Nobre São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2020.

OLIVEIRA, Eduardo Gomes. Assistência a alienados na Santa Casa de Misericórdia do Maranhão (1882-1892). Rio de Janeiro: s.n., 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Privatização do público, destituição da fala e anulação política: o totalitarismo neoliberal**. Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global. Tradução. São Paulo: Petrópolis, 1999.

Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

PAILAQUILÉN R.M., Mendoza-Maldonado Y, Urrutia-Toro Y, Castro-Mora C, SantanderManríquez G. Tendência da mortalidade infantil e dos neonatos menores de 32 semanas e de muito baixo peso. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**. 2011;19(4):977-984.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011

PINHO, C. E. S. (2017). Ascensão e Ocaso do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro: usurpação democrática e corrosão do Estado de Bem-Estar Social (2011-2016). In J. C. P. Cardoso Júnior (Ed.), **Planejamento Governamental e Finanças Públicas no Brasil Contemporâneo: perspectivas críticas ao financiamento do desenvolvimento no século XXI** (p. 25-79). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

PADRO JÚNIOR, Caio. **Diretrizes para uma política econômica brasileira**. São Paulo, gráfica Urupês Limitada, 1954.

REDE PENSSAN. **Insegurança Alimentar nos estados**. II VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Brasília, 2022.

Rizzini, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil / Irene Rizzini. — 2. ed. rev. lo: Cortez, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Prólogo*. 1In: **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise política no Brasil / André Singer... [et. Al]; organização Ivana Jinkings, Kim Doria, Murilo Cleto; [ilustração Laerte Coutinho]. – 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

SANTOS, Milton. **A pobreza urbana**. Coleção Estudos Urbanos, HUCITEC-UFPE, São Paulo, 1978 (2ª edição: 1979).

SEMER, Marcelo. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário. In: **Por que gritamos golpe?** para entender o impeachment e a crise política no Brasil / André Singer... [et. Al]; organização Ivana Jinkings, Kim Doria, Murilo Cleto; [ilustração Laerte Coutinho]. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

SILVA, Lília Penha Viana. **Rupturas e continuidades da assistência social**: da benemerência ao direito – uma incursão no Brasil e no Maranhão. São Luís, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (org.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras editora, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno; GUILHON, Maria Virginia Moreira; SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. **O protagonismo do Maranhão no Serviço Social brasileiro**. São Luís, 2010.

Disponível em:

<<http://www.repositorio.ufma.br:8080/jspui/bitstream/1/156/1/protagonismo.pdf>>.

Acesso em: 10 ago. 2021.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2008.

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

_____. **O Serviço Social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. Revista Katálysis, v. 13, n. 2, julho-diciembre, 2010, p. 155-163, Universidade Federal de Santa Catarina Brasil.

_____. **Contemporaneidade dos programas de transferência monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza?** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 145, p. 53-71, set./dez. 2022.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.

SPOSATI, Aldaiza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**, 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12. ed; São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATI, Aldaíza; MEIRA, Paulo de Tarso. **A inclusão da exclusão do auxílio Brasil**. São Paulo: Rede Brasileira de Renda Básica, 2022.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Record, 2000.

VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. R. **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IUPERJ, 1991.

VASCONCELOS, Paulo Eduardo Silva de; VIVEIROS, Thiago Brito; ARRAZ, Arisa de Andrade. **Caracterização da Situação Socioeconômica e Ambiental do Município de Barra do Corda após o Implemento da Construção Civil Durante os Anos 2002 à 2010**. VII Congresso Norte Nordeste de Pesquisa e Inovação. Palmas, Tocantins, 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Serviço Social e sociedade 77: Assistência Social, Políticas e Direitos**. ano XXV. mar. 2004;

_____. Serviço Social e Políticas Públicas em tempos de degradação do trabalho humano, sob o domínio do capital financeiro. In: **Serviço Social e Sociedade**. v. 21, n.1, p. 183-194. jul./dez. 2018.

_____. Entrevista. **Revista Temporalis**, Brasília (DF), ano 20, n.39, p. 257-266, jan./jun. 2020.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro de grupo focal - Conselheiros

1. IDENTIFICAÇÃO

IDADE

SEXO

FORMAÇÃO

REPRESENTATIVIDADE (PODER PÚBLICO; SOCIEDADE CIVIL)

TEMPO ATUAÇÃO NO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA

2. QUESTÕES

2.1 COMENTEM SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA PAS NO MUNICÍPIO

2.2 COMENTEM SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO NA PAS

2.3 COMENTEM SOBRE A DINÂMICA DE TRABALHO NO CONSELHO

2.4 FALEM SOBRE AS ATIVIDADES QUE VOCÊS EXECUTAM NO CONSELHO

2.5 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS ESCOLHAS DAS AÇÕES ESTRATÉGICAS DA POLÍTICA NO TERRITÓRIO

2.6 FALEM O QUE PENSAM A RESPEITO DO GOLPE PARLAMENTAR DE 2016

2.7 COMENTEM SOBRE COMO O GOLPE PARLAMENTAR DE 2016

REPERCUTIU NA PAS NO MUNICÍPIO

2.8 APONTEM QUAIS PERDAS A PAS SOFREU A PARTIR DO GOLPE 2016

2.9 COMENTEM SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO, NO NÍVEL DA PSB, QUE HOVERAM A PARTIR DO GOLPE 2016

2.10 FALEM SOBRE MUDANÇAS NAS CONFIGURAÇÕES E GESTÃO DOS SERVIÇOS A PARTIR DO GOLPE DE 2016

2.11 FALEM SOBRE O QUE MUDOU NO FUNCIONAMENTO DO CONSELHO A PARTIR DO GOLPE DE 2016

2.12 OBSERVAÇÕES / SUGESTÕES

APÊNDICE B – Roteiro de grupo focal – Usuários

1. IDENTIFICAÇÃO

NOME

IDADE

SEXO

PROFISSÃO

2. QUESTÕES

2.3 COMENTEM SOBRE OS SERVIÇOS QUE VOCÊS PROCURAM NO CRAS

2.4 COMENTEM SOBRE QUAIS BENEFÍCIOS VOCÊS RECEBEM E DESDE QUANDO

2.3 COMENTEM SOBRE O ATENDIMENTO QUE VOCÊS RECEBEM NO CRAS

2.4 FALEM SOBRE AS ATIVIDADES OU GRUPOS QUE VOCÊS PARTICIPAM NO CRAS

2.5 COMENTEM SE OS ATENDIMENTOS QUE VOCÊS BUSCARAM NO CRAS OU NA SECRETARIA DE ASSSITÊNCIA FORAM SATISFATÓRIOS, SE ATENDEU À NECESSIDADE

2.6 INDIQUE SE HOUE ALGUMA ALTERAÇÃO NO ATENDIMENTO, NOS ÚLTIMOS ANOS

2.7 FORMAS DE CONHECIMENTO DOS SERVIÇO/ PROGRAMAS/PROJETOS DA PNAS

2.8 OBSERVAÇÕES / SUGESTÕES

APÊNDICE C - Roteiro de entrevista – Gestores

1. IDENTIFICAÇÃO

IDADE

SEXO

FORMAÇÃO

CARGO

TEMPO DE SERVIÇO

2. QUESTÕES

2.1 COMENTE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA PAS NO MUNICÍPIO

2.2 COMENTE SOBRE A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.3 COMENTE SOBRE AS SUAS ATRIBUIÇÕES NA GESTÃO DA PAS

2.4 FALE SOBRE AS ATIVIDADES QUE VOCÊ EXECUTA NA PAS

2.5 FALE O QUE VOCÊ PENSA A RESPEITO DO GOLPE PARLAMENTAR DE 2016

2.6 COMENTE SOBRE COMO O GOLPE PARLAMENTAR DE 2016 REPERCUTIU NA PAS NO MUNICÍPIO

2.7 APONTE QUAIS PERDAS A PAS SOFREU A PARTIR DO GOLPE 2016

2.8 COMENTE SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO, NO NÍVEL DA PSB, QUE HOVERAM A PARTIR DO GOLPE 2016

2.9 COMENTE SOBRE MUDANÇAS NAS CONDIÇÕES DE TRABALHO E DE ASSALARIAMENTO NA PSB A PARTIR DO GOLPE DE 2016

2.10 FALE SOBRE MUDANÇAS NAS CONFIGURAÇÕES E GESTÃO DOS SERVIÇOS A PARTIR DO GOLPE DE 2016

2.11 FORMA DE PARTICIPAÇÃO DOS ENTES FEDERADOS NO CONFINCIAMENTO DOS SERVIÇOS SOCIASSISTENCIAS / TIPOS DE SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS COFINANCIADOS;

2.3 DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES CONTIDAS NOS PLANOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL MUNICIPAIS (ALOCAÇÃO DOS RECURSOS);

2.13 FALE SOBRE O QUE MUDOU NO ATENDIMENTO DA SECRETARIA A PARTIR DO GOLPE DE 2016

2.14 DEIXE A SUA OPINIÃO EM RELAÇÃO AO ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS DA PAS APÓS O GOLPE DE 2016

2.15 OBSERVAÇÕES / SUGESTÕES

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista – Técnicos

1. IDENTIFICAÇÃO

IDADE

SEXO

FORMAÇÃO

CARGO

TEMPO DE SERVIÇO

2. QUESTÕES

2.1 COMPREENSÃO DA PAS (DEFINIÇÃO, COMPETÊNCIA, ATRIBUIÇÕES)

2.2 COMENTE SOBRE CONDIÇÕES FÍSICAS DOS EQUIPAMENTOS SOCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO DAS EQUIPES

2.3 FALE SOBRE AS ATIVIDADES QUE VOCÊ EXECUTA NO CRAS

2.4 FALE O QUE VOCÊ PENSA A RESPEITO DO GOLPE PARLAMENTAR DE 2016

2.5 COMENTE SOBRE COMO O GOLPE PARLAMENTAR DE 2016 REPERCUTIU NA PAS

2.6 APONTE QUAIS PERDAS A PAS SOFREU A PARTIR DO GOLPE 2016

2.7 COMENTE SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DE SERVIÇOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL, QUE HOVERAM A PARTIR DO GOLPE 2016

2.8 COMENTE SOBRE MUDANÇAS NAS CONDIÇÕES DE TRABALHO E DE ASSALARIAMENTO A PARTIR DO GOLPE DE 2016

2.9 COMO OCORREM AS CAPACITAÇÕES E QUALIFICAÇÃO DAS EQUIPES TÉCNICAS;

2.10 FALE SOBRE O QUE MUDOU NO ATENDIMENTO DO CRAS A PARTIR DO GOLPE DE 2016

2.11 DEIXE A SUA OPNIÃO EM RELAÇÃO AO ATENDIMENTO AOS USUÁRIOS DA PAS APÓS O GOLPE DE 2016

2.12 OBSERVAÇÕES / SUGESTÕES

APÊNDICE E - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

O(A) Senhor(a) está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa de doutorado, intitulada **RECONFIGURAÇÕES NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL NO MARANHÃO**: avaliação dos serviços da proteção social básica a partir do Golpe 2016.

O estudo se destina a investigar as transformações recentes ocorridas na Política de Assistência Social, por meio de uma entrevista e sob a orientação da Profa. Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva

Se depois de consentir em sua participação o(a) Sr(a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem nenhum prejuízo à sua pessoa.

O(A) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas a sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo.

Para qualquer informação: (98) 98431-6973 ou email: *fariascristinno@hotmail.com*

Consentimento Pós-Informação

Eu, _____, fui informado(a) e devidamente esclarecido(a) sobre o que o pesquisador quer fazer e porque precisa da minha colaboração, e entendi a explicação. Assim, declaro que, consinto voluntariamente em participar desta pesquisa e autorizo a gravação da entrevista.

Este documento é emitido em duas vias que serão assinadas por mim e pelo pesquisador.

Data: _____ de _____ de 2022.

Assinatura do participante

Assinatura do Pesquisador Responsável