

# Praia Vermelha



# Praia Vermelha

Estudos de Política e Teoria Social

ISSN 1414-9184  
eISSN 1984-669X

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

## LOAS 30 anos: retrospectivas e projeções

v.34 n.1

Jan-Jun/2024

A Revista Praia Vermelha é uma publicação semestral do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro cujo objetivo é servir como espaço de diálogo entre centros de pesquisa em serviço social e áreas afins, colocando em debate, sobretudo, os temas relativos às políticas sociais, políticas públicas e serviço social.

Conheça nossas [políticas editoriais](#).



# Praia Vermelha

## UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

### REITOR

Roberto de Andrade Medronho

### PRÓ-REITOR DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

João Torres de Mello Neto

## ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL

### DIRETORA

Ana Izabel Moura de Carvalho

### VICE-DIRETOR

Guilherme Silva de Almeida

### DIRETORA ADJUNTA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Fátima da Silva Grave Ortiz

## REVISTA PRAIA VERMELHA

### EDITORA-CHEFE

Andrea Moraes Alves UFRJ

### EDITORA ASSOCIADA

Patrícia Silveira de Farias UFRJ

### EDITORAS AD HOC v.34 n.1

Fátima Valéria Ferreira de Souza UFRJ

Heloísa Helena Mesquita Maciel PUC-RIO

### EDITOR TÉCNICO

Fábio Marinho

### REVISÃO

Tikinet Edição LTDA EPP

### PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Fábio Marinho

### CONSELHO EDITORIAL

Angela Santana do Amaral UFPE

Antônio Carlos Mazzeo USP

Arthur Trindade Maranhão Costa UNB

Christina Vital da Cunha UFF

Clarice Ehlers Peixoto UERJ

Elenise Faria Scherer UFAM

Ivanete Boschetti UFRJ

Jean François Yves Deluchey UFPA

Leonilde Servolo de Medeiros UFRRJ

Marcos César Alvarez USP

Maria Cristina Soares Paniago UFAL

Maria Helena Rauta Ramos UFRJ

Maria das Dores Campos Machado UFRJ

Maria de Fátima Cabral Gomes UFRJ

Myriam Moraes Lins de Barros UFRJ

Ranieri Carli de Oliveira UFF

Rodrigo Castelo Branco Santos UNIRIO

Rodrigo Guiringuelli de Azevedo PUCRS

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa UFMA

Suely Ferreira Deslandes FIOCRUZ



Jasper Johns  
Target, 1961 (Art Institute of Chicago).

### Publicação indexada em:

Latindex

Portal de Periódicos da Capes

IBICT

Base Minerva UFRJ

Portal de Revistas da UFRJ

Escola de Serviço Social - UFRJ

Av. Pasteur, 250/fundos

CEP 22.290-240

Rio de Janeiro - RJ



Praia Vermelha: estudos de política e teoria social /Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Vol.1, n.1 (1997) – Rio de Janeiro: UFRJ. Escola de Serviço Social. Coordenação de Pós-Graduação, 1997-

Semestral  
ISSN 1414-9184  
eISSN 1984-669X

1.Serviço Social-Periódicos. 2.Teoria Social-Periódicos. 3. Política- Periódicos I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

CDD 360.5  
CDU 36 (05)

➡ Para uma melhor experiência de leitura, recomendamos o acesso por computador com visualização em tela cheia (CTRL+L).

➡ Navegue pelo texto utilizando os ícones na lateral esquerda das páginas ou as setas em seu teclado.

➡ Clique [aqui](#) para baixar, instalar e utilizar gratuitamente o Adobe Reader.

# Sumário

## EDITORIAL DOSSIÊ

### 5 LOAS 30 anos: retrospectivas e projeções

*Fátima Valéria Ferreira de Souza & Heloísa Helena Mesquita Maciel*

## ARTIGOS DOSSIÊ

### 12 Contrarreforma e assistência social: condicionalidades para o BPC na Lei 14.176/21

*Julio Cesar Lopes de Jesus & Flavia A. Santos de Melo Lopes*

### 37 Ajudar, Controlar, Defender? Sobre violência e instituições de acolhimento para adultos

*Clara Santos Henrique Araújo*

### 54 O acesso ao Benefício de Prestação Continuada pelo paciente oncológico

*Alessandra Bessimo Barreto & Monica de Castro Maia Senna*

### 74 30 anos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS): um paradigma em crise?

*Bruna N. Carnelossi et alia*

### 102 As representações sociais da população sobre a Política da Assistência Social no período da pandemia da COVID -19 em Montes Claros/MG

*Nilson de Jesus Oliveira Leite Junior et alia*

### 127 Lei Orgânica de Assistência Social: o necessário fortalecimento dos sujeitos coletivos

*Maria Luiza Amaral Rizzotti & Ana Patrícia Pires Nalessio*

### 146 30 anos da LOAS nas “Amazônias”: a particularidade dos povos indígenas e quilombolas

*Patricio Azevedo Ribeiro & Maria Antonia Cardoso Nascimento*

### 168 Racismo na Assistência Social: legitimação ou questionamento ao mito da democracia racial?

*Caroline Fernanda Santos da Silva*

### 197 Gênero, “raça”/etnia e trabalho com famílias na política de assistência social

*Luana Alexandre Duarte*



Para acessar os demais textos  
deste número clique aqui  
e veja o sumário online.

### 219 Problemáticas em torno da noção de risco, família e território na operacionalização da política de assistência social

*Cecilia Paiva Neto Cavalcanti, Erica Lourenço Ricardo  
& Joyce de Souza da Silva*

### 240 Expropriação do fundo público e os rebatimentos na estruturação da assistência social

*Weslany Thaise Lins Prudencio & Nailsa Maria Souza Araujo*

### 260 Uma análise político-econômica do governo Bolsonaro: o caso do financiamento de Assistência Social

*Luciana de Sousa Alves*

### 284 Cortar na carne — os desafios do SUAS na cidade de Montes Claros frente ao cenário de austeridade fiscal

*Alan Prates Oliveira*

### 309 Na luta entre o novo e o velho, o Suas movimenta a Assistência Social como direito

*Ieda Maria Nobre de Castro*

### 334 Benefícios eventuais no Suas/BH: o benefício eventual AVISE como mais proteção

*Mariana Bernardo de Brito & Kamila Emanuelle Ladeira*



# Praia Vermelha

PERIÓDICO CIENTÍFICO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

## Racismo na Assistência Social: legitimação ou questionamento ao mito da democracia racial?

**Racismo**  
**Assistência social**  
**Democracia racial**

Este artigo apresenta uma pesquisa documental realizada nas principais legislações que normatizam e regulamentam a Assistência Social, a partir dos pressupostos teóricos da Análise Crítica do Discurso – ACD. Reflete-se acerca do contexto, das abordagens diretas ou indiretas sobre o racismo nos documentos analisados, bem como sobre as escolhas dos tópicos e palavras/expressões contidas, apresentando seus significados globais e locais. Também são apresentadas problematizações ao respeito do racismo no Brasil e o papel desempenhado pela democracia racial, especialmente, considerando o cenário pós promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

**Caroline Fernanda Santos da Silva**  
Doutora em Serviço Social (PUC RS) e assistente social

**Racism in Social Assistance:  
legitimation or questioning  
the myth of racial democracy?**

This article presents documentary on the main legislation that standardizes and regulates of Social Assistance, based on the theoretical assumptions of Critical Discourse Analysis – ACD. It reflects on the context, the direct or indirect approaches to racism in the documents analyzed, as well as the choices of topics and words/expressions contained, presenting their global and local meanings. It also presents problematizations about racism in Brazil and the role played by racial democracy, especially considering the scenario after the promulgation of the Organic Social Assistance Law – LOAS.

**Racism**  
**Social assistance**  
**Racial democracy**





## Introdução: Qual o Papel do Mito da Democracia Racial?

O texto nas laterais apresenta a letra da música “Haiti”, de Gilberto Gil e Caetano Veloso, lançada em 1993, que explodiu como um símbolo de denúncia sobre a situação social do Brasil e, de uma forma indireta, de toda a América Latina ou da América Negra ou, ainda, fazendo referência ao conceito de Gonzalez (2020), de toda a “América”<sup>1</sup>. A canção denuncia a violência policial autorizada quando dirigida à população negra, a superlotação carcerária e o descaso do Estado, que expõe essa população a realidades ainda mais duras. Trata-se de uma situação na qual planos de educação que representam a democratização do ensino assustam políticos, a formação nacional confunde-se com defesas da pena de morte, há proibição do aborto às mulheres pobres e marginais são tratados como lixo, ou como podres, como refere a música.

Chacina, silêncio, opressão e discriminação figuram-se no mesmo contexto em que a manifestação cultural negra, exemplificada na música pelas festas no Pelourinho, em Salvador (BA), gerando interesse pelo negro exótico, ou “negro-tema”, nos termos de Ramos (1957). Porém, interessa (porque contribui para o bem-estar coletivo) pensar no “negro-vida” (RAMOS, 1957), aquele que está em movimento, que luta dia a dia por seus direitos, que se re-transforma, re-existe. Se a Assistência Social pretende ser um lugar de cidadania possível para essa população, precisa encarar o fato de que a questão racial está no cerne da organização do sistema capitalista. Assim, nesse espaço: “são quase todos pretos, ou quase pretos, ou quase brancos, quase pretos de tão pobres. E pobres são como podres; e todos sabem como se tratam os pretos!” (GIL e VELOSO, 1993).

Para isso, é fundamental entender e questionar o mito da democracia racial, forjado pelas elites intelectuais brasileiras do início do século XX, contando com escritores de grande expressão como seus principais expoentes e articuladores. Por meio de um processo de romantização das relações entre “senhores” e escravizados, esse conjunto de autores, intelectuais e artistas buscaram impingir nas relações raciais brasileiras a ideia de convivência harmônica e pacífica, em que o sujeito negro, de certa forma agradecido pelo papel desempenhado pelo senhor, acomoda-se e adapta-se às mazelas do cativo, corroborando a manutenção das hierarquias raciais e, portanto, reconhecendo seu lugar de subordinação.

### Haiti

Caetano Veloso & Gilberto Gil  
SPOTIFY | DEEZER | YOUTUBE

Quando você for convidado pra subir no adro da fundação

Casa de Jorge Amado

Pra ver do alto a fila de soldados, quase todos pretos

Dando porrada na nuca de malandros pretos

De ladrões mulatos e outros quase brancos

Tratados como pretos

Só pra mostrar aos outros quase pretos

(E são quase todos pretos)

Como é que pretos, pobres e mulatos

E quase brancos, quase pretos de tão pobres são tratados

E não importa se olhos do mundo inteiro

Possam estar por um momento voltados para o largo

Onde os escravos eram castigados

E hoje um batuque um batuque

Com a pureza de meninos uniformizados de escola secundária

Em dia de parada

E a grandeza épica de um povo em formação

Nos atraí, nos deslumbra e estimula

Não importa nada, Nem o traço do sobrado

Nem a lente do fantástico, Nem o disco de Paul Simon

Ninguém, ninguém é cidadão

Se você for ver a festa do pelô, e se você não for

Pense no Haiti, Reze pelo Haiti

O Haiti é aqui, O Haiti não é aqui

E na TV se você vir um deputado em pânico  
Mal dissimulado

Diante de qualquer, mas qualquer mesmo,  
qualquer, qualquer

Plano de educação que pareça fácil

Que pareça fácil e rápido

E vá representar uma ameaça de  
democratização

Do ensino do primeiro grau

E se esse mesmo deputado defender a  
adoção

Da pena capital

E o venerável cardeal disser que vê tanto  
espírito no feto

E nenhum no marginal

E se, ao furar o sinal, o velho sinal vermelho  
habitual

Notar um homem mijando na esquina da rua  
sobre um saco

Brilhante de lixo Do Leblon

E quando ouvir o silêncio sorridente de São  
Paulo

Diante da chacina

111 presos indefesos, mas presos são quase  
todos pretos

Ou quase pretos, ou quase brancos quase  
pretos de tão pobres

E pobres são como podres e todos sabem  
como se tratam os pretos

E quando você for dar uma volta no Caribe

E quando for trepar sem camisinha

E apresentar sua participação inteligente no  
bloqueio a Cuba

Pense no Haiti, Reze pelo Haiti

O Haiti é aqui, O Haiti não é aqui

\*\*\*





Em conjunto com o mito da democracia racial, a ideologia do branqueamento também se fez presente como determinante nos caminhos de intelectuais, artistas, escritores, enfim, da elite “pensante” brasileira do início do século XX. Essa ideologia, por sua vez, emergiu, historicamente falando, antes do mito da democracia racial, pois passou a fazer parte do imaginário social tão logo ocorreu o fim legal da escravização negra no Brasil, visto que o número de negros naquele período era superior ao de brancos, causando incômodos nas elites que conduziam os rumos do país.

A perpetuação do mito da democracia racial pode ser considerada uma das grandes responsáveis pelo atual quadro em que se encontram as relações raciais no Brasil e, conseqüentemente, a discussão sobre o racismo. Quando não se discute o racismo como um fenômeno social que organiza as demais relações de exploração e opressão que se estabelecem na sociedade, como discutir então estratégias para sua superação? Ou seja: para que o antirracismo<sup>2</sup> possa emergir como estratégia de resistência, é fundamental reconhecer o racismo como forma de opressão.

Diante disso, a ideia de que o Brasil se tornasse um país branco com o passar dos anos materializa-se como política de Estado, por exemplo com o incentivo para a vinda de imigrantes europeus, em detrimento da opção pela inclusão produtiva daqueles que aqui já habitavam o território. Assim, se a falsa democracia racial e o branqueamento foram as ideias propagadas pelas elites no início do século XX, a perpetuação de tais ideais se materializa no pensamento e prática social das elites atuais por meio da opção pelo silenciamento e pela imprecisão conceitual que envolvem o tema do racismo<sup>3</sup>. Logo, estamos diante da manutenção e da reprodução de ideias e ideais que orientam os discursos das elites no país desde o início do século anterior, com o intuito de manter inalteradas as estruturas de poder.

Considerando esses fatores, o objetivo desta reflexão é apresentar os resultados da análise documental realizada nas legislações que instituem e organizam a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Ela foi realizada como parte da tese de doutorado intitulada: “Discursos e práticas antirracistas na PNAS – uma abordagem decolonial sobre as expressões de resistência negra”, elaborada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUCRS<sup>4</sup> (SILVA, 2022).





O estudo foi elaborado a partir dos pressupostos da Análise Crítica do Discurso – ACD e busca compreender, a partir dos textos contidos nas legislações voltadas à Assistência Social, de que forma elas abordam, se abordam, o combate ao racismo. Para isso, serão levantadas especificações tanto textuais quanto contextuais, conforme sugere Van Dijk (2015, p. 141).

Este artigo está organizado em seis partes, além da introdução e das considerações finais. Essas subdivisões apresentam, nos itens 3 e 4, as atuais configurações da PNAS e a análise sobre o contexto a ela relacionado, bem como as abordagens diretas ou indiretas sobre o racismo contidas no texto.

Já o item 5 analisa os textos da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, nos três âmbitos de Proteção Social (básica, especial de média complexidade e especial de alta complexidade). No item 6, são analisadas as escolhas dos tópicos e palavras/expressões do texto, refletindo sobre seus significados globais e locais, posto que tais tópicos representam “sobre que versa” o discurso, de acordo com Van Dijk (2015), seguindo-se das considerações finais. Depois da introdução, o detalhamento da pesquisa documental inicia com a apresentação, no próximo item, dos procedimentos metodológicos adotados, tais como: os critérios de inclusão, os documentos analisados, assim como as etapas percorridas.

#### **Procedimentos Metodológicos: A Análise Crítica do Discurso (ACD)**

Os documentos selecionados para a amostra cumprem os critérios de inclusão relacionados ao corte temporal, instituído pela promulgação da PNAS, que ocorreu em 2004. Considerando o caráter genérico deste texto, que apresenta em linhas gerais a concepção da Assistência Social como política pública, tornou-se fundamental incluir na análise o documento da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), que avança na descrição dos serviços oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Após a inclusão desse segundo documento, percebeu-se a necessidade de incluir também as normativas referentes às orientações técnicas de cada um dos serviços especificados na Tipificação. Assim, foram incluídas as Orientações Técnicas dos Serviços da Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade.





Foram estabelecidas as seguintes etapas para realização desta pesquisa documental:

1. seleção e leitura dos materiais;
2. eleição de expressões/palavras-chave a serem buscadas;
3. nova leitura e levantamento, buscando identificar em quais dos serviços descritos na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais estavam presentes as expressões/palavras-chave;
4. leitura das Orientações Técnicas daqueles serviços em que houve menção na Tipificação, visando localizar os tópicos/ itens que mencionaram tais expressões; e
5. análise a partir dos pressupostos da ACD, com o objetivo de reconhecer: o contexto, os a(u)tores do discurso, os significados globais e locais e os tópicos do discurso contidos nos documentos.

A ACD não deve ser apresentada como método de análise de dados em pesquisas. Essa questão de “modelos” ou “fórmulas”, inclusive, é rechaçada por Van Dijk (2005), na medida em que tal proposição poderia ser considerada “incompatível com uma atitude crítica” (2005, p. 35). Ainda assim, entende-se como oportuno conjugar alguns dos principais conceitos desenvolvidos pelo autor para analisar o discurso público sobre o racismo no âmbito da PNAS.

De acordo com o autor, os textos informados pelas leis podem ter a capacidade de controle direto sobre a ação dos sujeitos, por meio de discursos que possuem funções pragmáticas, tais como regulamentos ou instruções. Assim, para captar o micro nível de análise, no qual se situa o uso da linguagem, do discurso, da interação verbal e da comunicação, entende-se que é possível perceber se os documentos abordam o racismo por meio de uma busca por palavras/expressões chave que representem tal discussão.

Diante disso, uma das etapas da pesquisa foi a elaboração/eleição dessas expressões, apresentadas no quadro abaixo:

TIPO DE ABORDAGEM	PALAVRAS/EXPRESSÕES CHAVE
direta / explícita	raça, etnia, racismo, população negra, negros/as
indireta / implícita	equidade, diferença, preconceito, discriminação

**TABELA 1**

**Palavras/expressões chave da análise documental**

Fonte: Elaborado pela autora (2021).



Posto isso, busca-se a seguir evidenciar a dimensão geral a partir da qual é possível pensar em uma pesquisa documental: o delineamento do contexto histórico e social em que foi elaborado o documento.

### **Entendendo o contexto: Nova Configuração da Assistência Social no Brasil**

Conforme sinaliza Van Dijk (2005), para compreender o discurso é fundamental estabelecer sua relação com a sociedade (contexto social), e essa relação se dá, sobretudo, a partir de elementos sociocognitivos que são partilhados por integrantes dos grupos sociais: “Muitos dos aspectos do discurso e da cognição [...] são ao mesmo tempo sociais” (2005, p. 55). Assim, por mais que a ACD se interesse pelas macro noções do tipo poder e dominação, “o seu estudo concreto tem lugar ao nível micro do discurso e das práticas sociais” (2005, p. 55).

Nesse sentido, para atingir os objetivos da ACD, a ideia é relacionar as estruturas do discurso (sociais e cognitivas) com as estruturas dos contextos locais e globais. Os contextos globais são “definidos pelas estruturas sociais, políticas, culturais e históricas em que um evento comunicativo ocorre” (VAN DIJK, 2005, p. 48). Já os contextos locais são “características da situação imediata, interacional, em que um evento comunicativo ocorre” (VAN DIJK, 2005, p. 48). Ou seja: “o que dizemos e como dizemos depende de quem está a falar com quem, quando e onde, e com que propósitos” (VAN DIJK, 2005, p. 48).

Embora elaborados em anos diferentes, os documentos aqui analisados têm em comum o fato de serem partes constitutivas da nova configuração que assumiu a Assistência Social no Brasil, após a promulgação da PNAS em 2004, ano tomado como marco divisório na história da Assistência Social no país, visto que a PNAS materializou o que foi pressuposto na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, de 1993. Assim, ambos documentos fazem parte de um mesmo contexto histórico e social.

A Assistência Social no Brasil já assumiu roupagens diversas, variando desde sua gênese vinculada à caridade, até o *status* atual, de política pública, direito do cidadão/ã e dever do Estado. Essa política é regulada a partir de legislações específicas, frutos de movimentos e processos sociais que marcaram a história do





país, como o movimento iniciado nos marcos do processo que culminou com a promulgação da Constituição Federal – CF de 1988, que conferiu à Assistência Social, assim como a outros temas emergentes, o *status* de texto constitucional e de política social, sendo uma das áreas integrantes da Seguridade Social.

Na esteira das mudanças vivenciadas pela sociedade brasileira, a Assistência Social passa por um redesenho, realizado de forma coletiva, na perspectiva de implementação do SUAS, em cumprimento às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília (DF), em dezembro de 2003 (PNAS, 2004). Essa foi uma das principais inovações propostas pela PNAS, buscando materializar as diretrizes da LOAS, que, por sua vez, tem suas origens no texto da CF de 1988, na qual consta a definição sobre a Assistência Social, no Artigo 203: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”.

A próxima legislação a tratar da Assistência Social será a própria LOAS, que veio para regulamentar o que indicou o Artigo 203 da CF. No Capítulo I – Das Definições e dos Objetivos, a Lei 8742/93 define:

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.

Essas foram as bases que constituíram o redesenho que hoje há no país com relação à Assistência Social. Esse redesenho contou com a participação de diversos setores sociais e de diferentes organizações sociais, incluindo a categoria profissional dos assistentes sociais.

O contexto social da promulgação da PNAS remonta ao momento histórico da eleição e vigência do que era, no momento, considerado o primeiro governo de um partido político de esquerda. O primeiro governo Lula aconteceu no período de 2003 a 2006, assim é possível dizer que o desenho e a forma final da PNAS foram gestados sob os embalos do que representou a eleição de Lula – um processo de mobilização dos setores e movimentos populares, revigoramento das pautas progressistas





e crença de que o governo então eleito pudesse mudar os rumos econômicos adotados pelos últimos governos de cunho neoliberal.

Conforme consta no texto da Resolução nº 145<sup>5</sup>, o processo de elaboração da PNAS contou com um grande processo de mobilização e participação popular, com a realização de reuniões descentralizadas e ampliadas do Conselho Nacional de Assistência Social<sup>6</sup> – CNAS e com a construção coletiva do texto final, ocorridas especialmente em Aracaju (SE) e em Brasília (DF), durante o ano de 2004.

No entanto, é fundamental considerar que, em contextos desiguais, como na sociedade brasileira: “Essas desigualdades são responsáveis, muitas vezes, por excluir negras e negros das esferas de decisões e de direitos próprias das arenas democráticas (OLIVEIRA et al., 2019, p. 144), ou seja: a própria ideia de democracia e participação são corrompidas pelo racismo, já que sociedades democráticas distribuem desigualmente suas vulnerabilidades (MBEMBE, 2017).

### **Abordagens diretas e indiretas sobre o racismo na PNAS**

Considerando o caráter genérico do texto da PNAS, que apresenta em linhas gerais a concepção da Assistência Social como política pública, estabeleceu-se um diálogo com o texto do documento, no sentido de captar se e de que forma é apresentada a discussão sobre o racismo. Logo no início do documento, no item 1, intitulado “Análise situacional”, chama atenção a abordagem a respeito dos fenômenos da desigualdade, pobreza e indigência no Brasil. O documento destaca: “O Brasil apresenta um dos maiores índices de desigualdade do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. Segundo o Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, em 2002, os 50% mais pobres detinham 14,4% do rendimento e o 1% mais ricos, 13,5% do rendimento” (2004, p. 18).

A discussão é enriquecida com a apresentação de tabelas que informam a proporção de populações pobres/indigentes nos diferentes municípios do país, demonstrando “a necessidade de os Centros de Referência de Assistência Social – CRAS considerarem as dinâmicas internas de cada tipo de município, face à natureza de sua concentração populacional aliada às condições socioeconômicas” (PNAS, 2004, p. 18). No documento, não há







nenhuma menção à composição racial da população pobre no país, ou não há a reflexão/problematização em torno de quem são os pobres no Brasil. Estudos atuais apontam para a manutenção das desigualdades historicamente sedimentadas, com relação à posição social da maioria da população negra no país.

Dados do IBGE (SIS, 2019) demonstram que a população negra é aquela que compõe, majoritariamente, a população em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil. Enquanto os homens negros são 18,4% da população pobre, as mulheres negras são 19,7% dessa população; em comparação com 6,3% dos homens brancos e 6,9% das mulheres brancas. Os dados acima se referem ao ano de 2019, revelando que as mulheres negras são aquelas que mais experimentam as situações de pobreza e extrema pobreza. Em que pese a diferença de datas entre as situações sociais aqui comparadas (aquela de 2004, quando foi promulgada a PNAS, e a de 2019, ano dos dados apresentados), pode-se concluir que não houve alteração substancial nesse quadro envolvendo a manutenção histórica da população negra em situação de pobreza no período.

A ausência da referência a esse recorte da realidade brasileira chama atenção e assemelha-se ao que Van Dijk (2015) denomina de “negação do racismo”, uma outra forma importante de disseminação do racismo. Considerando a proibição legal do racismo, ele “não pode” ser manifestado abertamente, da mesma forma que sua negação “isentaria” as pessoas de eventuais culpas. Nesse contexto, “há negações situacionais e gerais, pessoais e grupais” (2015, p. 160).

Atos em que o racismo é inegável são descritos como ‘discriminação’, ‘preconceito’, ‘estereótipo’, ‘viés’ ou ‘motivação racial’, mas não como ‘racismo’. Geralmente, os conceitos de ‘racismo’ e ‘racista’, no discurso público [...], são reservados para os outros, [...]. Como um sistema genérico que denota um sistema completo de desigualdade, exclusão ou opressão racial e étnica nas sociedades ocidentais, o racismo é usado fundamentalmente por grupos minoritários ou outros antirracistas. Em outras palavras, o uso de eufemismos pressupõe a negação do racismo sistêmico no interior do grupo ou na sociedade dominante. (VAN DIJK, 2015, p. 163)

Assim, observa-se que é por meio dessas negações que a reprodução do discurso a respeito do racismo se dissemina na





sociedade sem que esta tenha consciência disso. Na sequência, o texto da PNAS apresenta uma reflexão sobre a feminização da pobreza: “Da década passada até 2002 houve um crescimento de 30% da participação da mulher como pessoa de referência da família. Em 1992, elas eram referência para aproximadamente 22% das famílias brasileiras e, em 2002, passaram a ser referência para próximo de 29% das famílias” (PNAS, 2004, p. 20). Aqui, ao comentar esse fenômeno, a PNAS novamente não menciona a situação social vivenciada pelas mulheres negras.

De forma contraditória, dados sobre os usuários atendidos na Política de Assistência Social revelam que as mulheres negras estão entre o público majoritário (IPEA, 2011), sendo que 73,88% dos titulares do Programa Bolsa Família, entre homens e mulheres, são negros. Do total geral de beneficiários titulares do Programa, 68% são mulheres e negras (DATA SOCIAL, 2015). Considerando tais dados, e buscando dar conta de contemplar essa questão no âmbito das regulamentações da PNAS, o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS lançou, em 2018, a campanha “SUAS Sem Racismo” (BRASIL, 2018).

Segundo a cartilha (BRASIL, 2018, p. 15): “A campanha se configura na construção de que somos diferentes e temos que ser respeitados em nossas diferenças e em nossas particularidades. Reconhece, também, o racismo institucional como barreira para o acesso da população negra às políticas de desenvolvimento social e aos direitos socioassistenciais”. É possível afirmar que essa campanha tem o papel fundamental de pautar o racismo no PNAS, já que nos demais documentos não há menções ao tema. Tendo em vista que seu lançamento é recente, cabe aguardar e observar de que forma se dará sua publicização e aplicabilidade dentre os profissionais do SUAS.

Uma outra questão que chama atenção no documento da PNAS, com relação à análise proposta, é que ele faz referência ao termo equidade, destinando uma seção a ele (p. 23-24). Nessa seção, contudo, estão mencionados dois grupos sociais específicos: os idosos e as pessoas com deficiência. Não há outros segmentos sociais historicamente discriminados na realidade brasileira, tais como a população negra e indígena, ou as mulheres e os segmentos LGBTQIA+, por exemplo. A expressão “equidade” é apresentada somente na seção 2.3, na qual são apresentados os objetivos da PNAS.





A partir disso, pode-se refletir: o que significa apresentar o termo equidade na seção objetivos? Esse questionamento é feito tendo em vista que no Sistema Único de Saúde – SUS, por exemplo, a equidade aparece como um dos princípios<sup>7</sup>. Esse fato destaca que os documentos da PNAS priorizam as ideias de “igualdade e universalidade”, as quais se apresentam em contraponto à ideia de equidade, sendo essa última identificada como fundamental para assegurar o acesso às políticas sociais na realidade social brasileira.

Essa reflexão é apresentada também por outros autores, dentre os quais destaca-se a produção de Ferreira (2016), na qual a autora analisa os principais documentos voltados às orientações técnicas para o trabalho do CRAS, buscando identificar como se dá a inserção do debate étnico-racial e de gênero na atuação com os usuários. Em sua análise, a autora problematiza o peso da defesa da universalidade e igualdade na PNAS, notando:

A aparente ausência de “distinções” de raça junto aos usuários (as), e no trato étnico-racial tais “distinções” sempre passam a ser vistas de forma negativa (...), é o que será também justificado pelos (as) assistentes sociais e psicólogos (as) sob o argumento da força e legitimidade dos princípios da igualdade entre todos e todas (FERREIRA, 2016, p. 242).

Na seção 2.4, que descreve os “Usuários”, a PNAS apresenta o seguinte texto: “Constitui o público usuário da Política de Assistência Social cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, [...] identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual” (2004, p. 33). Essa é a primeira menção que o documento faz ao termo “etnia”, denotando, portanto, algum tipo de abordagem com relação ao tema do racismo. Essa referência segue no item 2.5, “Assistência Social e as Proteções Afiançadas”, quando, no item 2.5.1 – “Proteção Social Básica” (2004, p. 33), o documento refere que:

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, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Após essa primeira etapa, a proposta da próxima seção é apresentar os demais documentos que fazem parte do corpus de análise desta pesquisa.

**Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais:  
Abordagens diretas e indiretas sobre o racismo**

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) descreve os serviços oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) mediante níveis de proteção e complexidade, sendo eles: básico, especial de média complexidade e especial de alta complexidade. Esse documento foi aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.

Esse é o segundo documento que faz parte da amostra. Assim, ele apresenta os serviços que compõem o SUAS:

<b>PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA</b>		<ol style="list-style-type: none"> <li>Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)</li> <li>Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)</li> <li>Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosos</li> </ol>	<p><b>TABELA 2</b> Organização dos serviços socioassistenciais de acordo com a Tipificação Nacional <i>Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009).</i></p>
<b>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL</b>	<b>MÉDIA COMPLEXIDADE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);</li> <li>Serviço Especializado em Abordagem Social;</li> <li>Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);</li> <li>Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas famílias;</li> <li>Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.</li> </ol>	
	<b>ALTA COMPLEXIDADE</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Serviço de Acolhimento Institucional;</li> <li>Serviço de Acolhimento em República;</li> <li>Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;</li> <li>Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.</li> </ol>	



Após o levantamento realizado no documento e aplicando-se os filtros relacionados às palavras/expressões elencadas, chegou-se ao seguinte resultado, conforme demonstra o quadro abaixo: foram encontradas as palavras/expressões chave elencadas previamente em dois dos três serviços da Proteção Social Básica, descritos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009): o PAIF e o SCFV.

NOME DO SERVIÇO	SEÇÃO NO DOCUMENTO	TRECHO DO TEXTO
PAIF	Descrição do serviço	1a. Fundamenta-se no fortalecimento da cultura do diálogo, no combate a todas as formas de violência, de preconceito, de discriminação e de estigmatização nas relações familiares. (12)
SCFV	Descrição geral	2a. Deve prever o desenvolvimento de ações intergeracionais e a heterogeneidade na composição dos grupos por sexo, presença de pessoas com deficiência, etnia, raça, entre outros. (16)

**TABELA 3**

Levantamento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) – Proteção Social Básica

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

O texto do PAIF (trecho 1) apresenta uma abordagem indireta ao mencionar na descrição do serviço que suas ações devem se voltar ao combate de todas as formas de preconceito e discriminação; já o texto do SCFV (trecho 2) apresenta uma abordagem direta quando menciona que o serviço deve prever a heterogeneidade de etnia e raça na composição dos grupos que acessam o serviço.

A seguir, tem-se o levantamento referente à Proteção Social Especial de Média Complexidade, conforme demonstra o quadro na página seguinte. Foram encontradas as palavras/expressões chave elencadas previamente em um dos cinco serviços da Proteção Social Especial de Média Complexidade, descritos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais: o PAEFI.

A perspectiva do texto do PAEFI (trecho 3) apresenta tanto a abordagem direta quanto a abordagem indireta quando menciona, como possíveis usuários do serviço, famílias e



NOME DO SERVIÇO	SEÇÃO NO DOCUMENTO	TRECHO DO TEXTO
PAEFI	Usuários	3a. Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de: [...] – Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia. (p. 29)

indivíduos que vivenciam situações de violações de direitos por ocorrência da discriminação em decorrência da raça/etnia. Abaixo segue o levantamento referente à Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

NOME DO SERVIÇO	SEÇÃO NO DOCUMENTO	TRECHO DO TEXTO
Serviço de acolhimento institucional	Descrição geral	4a. Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos [...]. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual. (44)

Foram encontradas as palavras/expressões chave elencadas previamente em um dos quatro serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade, descritos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais: o Serviço de Acolhimento Institucional. O texto (trecho 4) apresenta uma abordagem direta ao mencionar que a organização do serviço deve garantir o respeito à diversidade de raça/etnia.

A análise sobre tais informações leva à percepção de que, proporcionalmente, o nível da Atenção Básica concentra mais abordagens sobre o racismo do que os níveis da Proteção Social Especial de Média Complexidade e Alta Complexidade.

Observa-se que, na Atenção Básica, 66,7% dos serviços mencionam as expressões chave relacionadas à abordagem do racismo, enquanto na Atenção Social Especial de Média

**TABELA 4**

Levantamento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) – Proteção Social Especial de Média Complexidade

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

**TABELA 5**

Levantamento Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) – Proteção Social Especial de Alta Complexidade

Fonte: Elaborado pela autora (2021).



Complexidade, essa referência aparece em 20% dos serviços. Já na Atenção Social Especial de Alta Complexidade, essa referência surge em 25% dos serviços. A identificação das expressões chave nesses documentos faz com que eles cumpram os critérios de inclusão para a participação na amostra da próxima etapa da pesquisa: o levantamento das expressões chave nos documentos que passam as orientações técnicas à atuação nesses serviços.

O quadro abaixo apresenta os documentos a serem analisados na próxima etapa da pesquisa.

NOME DO PROGRAMA	DOCUMENTO
PAIF	ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PAIF (2012) <a href="#">🔗</a>
SCFV	CADERNO DE ORIENTAÇÕES (PAIF/SCFV, 2016) <a href="#">🔗</a>
PAEFI	ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CREAS (2011) <a href="#">🔗</a>

**TABELA 6**

Documentos analisados relativos à Proteção Social Básica e Especial de Média Complexidade, orientações técnicas

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Após o levantamento nesses documentos, aplicando-se os filtros relacionados às palavras/expressões, chegou-se ao resultado apresentado no quadro abaixo:

NOME DO SERVIÇO	SEÇÃO NO DOCUMENTO	TRECHO DO TEXTO
CARTILHA PAIF/SCFV (2016)	A execução dos serviços	<p>1b. É importante que a composição desses grupos preserve a diversidade existente no âmbito das relações sociais cotidianas, assegurando a participação de usuários de diferentes raças/etnias, gêneros, entre outros, além de garantir a participação das pessoas com deficiência. (14)</p> <p>1c. ... reconhecimento e admiração da diferença: estratégia que permite exercitar situações protegidas em que as desigualdades e diversidades podem ser analisadas e problematizadas, permitindo que características, condições e escolhas sejam tomados em sua raiz de diferença e não a partir de um juízo de valor hegemônico. (16)</p>

**TABELA 7**

Levantamento: Orientações Técnicas, Proteção Social Básica

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

[ continua na página seguinte ]

NOME DO SERVIÇO	SEÇÃO NO DOCUMENTO	TRECHO DO TEXTO
ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PAIF (2012)	Eventos Comunitários	2b. Nessa direção, constituem escopo das oficinas com famílias no PAIF: Na esfera familiar: Eventos Comunitários (...). Por fim, destaca-se que os eventos comunitários podem ter função comemorativa: aniversário do CRAS, aniversário do município ou outra data importante para o território – para as pessoas que ali vivem, Dia Internacional da Mulher, Dia do Idoso, Dia da Consciência Negra, entre outros. (41)
	Diretrizes Teórico- Metodológicas do Trabalho Social com Famílias	2c. Construir mediações junto às famílias de modo a combater as diversas formas de discriminação existentes no âmbito de suas relações, em especial aquelas baseadas na orientação sexual, incidência de deficiência e origem étnico-racial. (106)

Outro aspecto a ser considerado nesta análise diz respeito à seção intitulada “Sugestões de Temas a serem Abordados nas Oficinas com Famílias”, que consta no documento Orientações Técnicas PAIF, nas páginas 30 a 34<sup>8</sup>. Nessa parte do documento, não aparece nenhuma menção a abordagens voltadas aos temas raça/ racismo/discriminação/preconceito racial<sup>9</sup>.

Após o levantamento realizado no documento referente à Proteção Social Especial de Média Complexidade, aplicando-se os filtros relacionados às palavras/expressões chave, chegou-se ao resultado apresentado no quadro abaixo:

NOME DO SERVIÇO	SEÇÃO NO DOCUMENTO	TRECHO DO TEXTO
Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	Eixos norteadores do trabalho social	3b. Observados os direitos socioassistenciais, o trabalho social ofertado no CREAS pauta-se na ética e no respeito à dignidade e diversidade, sem discriminações ou restrições decorrentes de condições socioeconômicas, nível de instrução formal, crença ou religião, diversidade sexual, raça e/ou etnia, idade, gênero, deficiência ou dependência de cuidados, procedência do meio urbano ou rural etc. (31)

**TABELA 8**

Levantamento orientações técnicas (2011) – Proteção Social Especial Média Complexidade

Fonte: Elaborado pela autora (2021).



NOME DO SERVIÇO	SEÇÃO NO DOCUMENTO	TRECHO DO TEXTO
Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)	Capacitação da equipe do CREAS – Educação Permanente	3c. Para além das normativas e legislações da área de Assistência Social, Direitos Humanos e segmentos específicos, a exemplo de crianças, adolescentes, mulheres, idosos, pessoa com deficiência, dentre outros, a seguir sugere-se alguns temas que podem subsidiar a Capacitação Inicial e o processo de Educação Permanente dos trabalhadores do CREAS (...) Diversidade sexual e étnico-racial; (104-105)

Ao final dessa etapa, foram encontrados nove trechos em que as palavras/expressões chave elencadas foram identificadas nos documentos da PNAS: três trechos na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009), nos serviços PAIF, SCFV e PAEFI; e outros seis nas Orientações Técnicas desses serviços (duas menções em cada). Na próxima seção, esses trechos serão analisados na perspectiva da ACD.

**Significados globais e locais:  
escolha dos tópicos e palavras/expressões do discurso**

Os tópicos do discurso são macroestruturas semânticas e “desempenham papel fundamental na comunicação e na interação” (VAN DIJK, 2005, p. 41). Eles derivam das estruturas locais (micro), que “representam aquilo ‘sobre que versa’ o discurso” (VAN DIJK, 2005, p. 41): “Os tópicos, definidos como significados globais, não podem ser observados diretamente como tal, mas são inferidos ou atribuídos ao discurso pelos utilizadores da linguagem” (VAN DIJK, 2005, p. 41). Daí derivam os significados locais que constituem o resultado da seleção feita pelos falantes ou escritores dos seus modelos mentais dos acontecimentos, ou das suas crenças mais gerais socialmente partilhadas: “constituem o tipo de informação que (sob o controle geral dos tópicos globais) influencia os modelos mentais de forma mais direta, e por este motivo, as opiniões e atitudes dos receptores” (VAN DIJK, 2005, p. 43).

Essa análise deve partir da compreensão sobre a relação entre esses significados locais (de uma oração) e os significados globais (tópicos) do discurso, que podem ser considerados os

títulos das seções do documento. Há relação entre as diferentes frases apresentadas em um discurso; além disso, há também uma unidade semântica global. Conforme foi destacado no item anterior, os trechos que apresentam as expressões/palavras-chave foram identificados em partes diferentes dos documentos analisados, fazendo com que seja relevante refletir sobre os significados ou as macro proposições semânticas contidas nos tópicos em que estão inseridos. O quadro abaixo apresenta uma síntese desses tópicos, nos diferentes níveis de atenção:

NÍVEL DE ATENÇÃO	PROGRAMA	TÓPICOS EM QUE CONSTAM AS PALAVRAS-CHAVE	TIPO DE ABORDAGEM (DIRETA OU INDIRETA)
BÁSICA	PAIF	1. Eventos Comunitários	DIRETA (Negra)
		2. Diretrizes Teórico-Methodológicas do Trabalho Social com Famílias	DIRETA (étnico/racial) e INDIRETA (discriminação)
	SCFV	3. A execução dos serviços	DIRETA (raças/etnias) e INDIRETA (diferença)
MÉDIA COMPLEXIDADE	PAEFI	4. Eixos norteadores do trabalho social	DIRETA (raça/etnia)
		5. Capacitação da equipe do CREAS – Educação Permanente	DIRETA (étnico/racial)

**TABELA 9**

Síntese tópicos orientações técnicas:

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A análise sobre o tópico 1 indica que, ao inserir a discussão sobre o racismo no tópico “Eventos Comunitários”, no âmbito da Atenção Básica (PAIF), a PNAS aborda o tema de forma secundarizada, mesmo que a partir de uma menção direta (a expressão do texto é “consciência negra”). Observa-se que, diante do grave quadro de racismo presente na sociedade brasileira, em vez de sinalizar possíveis soluções ou alternativas para o combate ao racismo e promoção de práticas antirracistas, o documento privilegia a dimensão comemorativa, em relação ao Dia da Consciência Negra, sendo que em nenhum outro trecho do documento são feitas menções a questões que busquem explicar, explicitar ou divulgar essa data como data de resistência, sendo uma das conquistas dos movimentos sociais negros em um processo de ressignificação histórica e ação reparatória.



O tópico 2, “Diretrizes Teórico- Metodológicas do Trabalho Social com Famílias”, também no âmbito da Atenção Básica (PAIF), concentra dois tipos de abordagem: indireta (por meio da expressão “combater as diversas formas de discriminação”) e direta (por meio da expressão “em especial aquelas baseadas na [...] origem étnico/racial”). A utilização de tais expressões pelo texto analisado demonstra uma tentativa de questionamento ao mito da democracia racial, uma vez que considera como uma de suas diretrizes teórico-metodológicas a necessidade de combate às diversas formas de discriminação baseadas na origem étnico/racial, o que denota que há o reconhecimento sobre a existência de fatores que levam a tais formas de discriminação.

No entanto, entende-se que o documento poderia avançar nessa direção, apontando possíveis ações/percursos a serem percorridos pelos profissionais no combate à discriminação étnico-racial e no combate ao racismo. Já que é nesse discurso que está circulando a reprodução e legitimação do racismo, deve ser também nele em que devem circular o contradiscurso, ou o discurso de resistência: a prática antirracista. De acordo com Van Dijk (2015), “o poder precisa ser analisado em relação às várias formas de contrapoder ou resistência vindas dos grupos dominados (ou de grupos de ação que representam tais grupos), o que também é uma condição para análise dos desafios e das mudanças sociais e históricas” (2015, p.43).

O tópico 3, “A execução dos serviços”, consta no âmbito da Atenção Básica (SCFV) e também concentra dois tipos de abordagem: direta (por meio da expressão “assegurando a participação de usuários de diferentes raças/etnias”); e indireta (por meio da expressão “reconhecimento e admiração da diferença”). A utilização de tais expressões pelo texto analisado novamente demonstra uma tentativa de questionamento/desnaturalização do mito da democracia racial que impera no discurso da PNAS, uma vez que considera que os serviços devem ser executados assegurando a participação de usuários de diferentes raças/etnias, por meio do que o documento denomina como “admiração da diferença” (CARTILHA PAIF/SCFV, 2016, p. 16).

Neste tópico, percebeu-se também um avanço: o reconhecimento de que os serviços devem ser executados assegurando a participação de usuários de diferentes raças/etnias. Porém, esse avanço é seguido do que pode ser considerado um retrocesso:





mencionar a “admiração da diferença” como uma forma de assegurar tal participação, sem, no entanto, discorrer em que consiste essa diferença. Isso acaba por invisibilizar o avanço que se pretende atingir. Apesar disso, esse trecho também é identificado como um possível local de resistência à reprodução do discurso racista que circula no âmbito da PNAS: a discussão sobre as diferenças e suas qualidades no sentido de valorização e reconhecimento das contribuições dos diferentes grupos sociais que compõem a população brasileira. Contudo, para isso, precisar-se-ia abrir mão, ou denunciar a falácia do mito da “igualdade de todos perante a lei”.

Essa negação das diferenças em nome da igualdade de todos é um fator que se relaciona com o mito da democracia racial e demonstra que o racismo atua tanto na constituição e implementação, quanto na precarização das políticas públicas em geral (OLIVEIRA et al., 2019). Segundo Sueli Carneiro (2011, p. 99): “A defesa intransigente das políticas universalistas no Brasil guarda, por identidade de propósitos, parentesco com o mito da democracia racial. Realizam a façanha de cobrir com o manto ‘democrático e igualitário’ processos de exclusão racial e social que perpetuam privilégios”.

Na área da Assistência Social, segundo Oliveira et al. (2019), o racismo acaba “demarcando modos de acolhimento e intervenções que se diferenciam conforme a cor de pele das(os) usuárias(os), como pauta a organização dos serviços socioassistenciais a partir de uma lógica universalizante” (2019, p. 144). Esse aspecto também é sinalizado por Ferreira (2016, p.243), em estudo realizado nos espaços de Assistência Social:

A negação das diferenças em nome da igualdade se revela nestas e em muitas outras falas, o que provoca uma adição inesperada no início desta pesquisa que trazia a hipótese de que os (as) profissionais da assistência social mantinham uma conduta monocromática sobre a condição étnico-racial dos(as) usuários(as) e assim, os(as) homogeneizava a partir do que os unificava: a condição de classe, a pobreza, mais especificamente. Contudo, o que se identifica é que, aliada à hipótese inicial, a visão monocromática opera em torno ainda da defesa da condição de iguais e na condição de iguais, apontar diferenças seria o mesmo que discriminar negativamente. Ou seja, em nome da igualdade, negam-se as diferenças!





Então, percebe-se que essa forma de abordar o racismo nos documentos oficiais possibilita a naturalização das desigualdades raciais.

O tópico 4, “Eixos norteadores do trabalho social”, está no âmbito da Atenção Social Especial de Média Complexidade (PAEFI), e apresenta uma abordagem direta, ao mencionar a expressão: “sem discriminações ou restrições decorrentes de [...] raça e/ou etnia”. Aqui, a afirmação de que o trabalho social deve nortear-se pela não discriminação de raça/etnia pode ser percebida como uma ratificação daquilo que preconizam os Códigos de Ética dos profissionais que atuam nesse serviço (reconhecidamente assistentes sociais, psicólogos, advogados e pedagogos). Ou seja, o documento insere uma orientação da qual os profissionais já dispõem (e que inclusive é trabalhada nos cursos de graduação de diferentes formas) e não avança no sentido de desvendar as causas da presença e persistência dessa discriminação nos diferentes territórios.

Por fim, o tópico 5 “Capacitação da equipe do CREAS – Educação Permanente”, que está no âmbito da Atenção Social Especial de Média Complexidade (PAEFI), apresenta uma abordagem direta, ao mencionar, dentre os temas que podem subsidiar a Capacitação Inicial e o processo de Educação Permanente dos trabalhadores, a expressão: “Diversidade étnico-racial”. Aqui, novamente, percebe-se uma tentativa de questionamento/desnaturalização do mito da democracia racial no discurso da PNAS, na medida em que o texto reconhece tal abordagem como importante para a atuação das equipes profissionais, seja como capacitação inicial ou como educação permanente.

### Considerações Finais

A análise sobre os trechos da PNAS que se voltam à Atenção Básica revela que, enquanto na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais menciona-se preconceito e discriminação de forma geral, podendo, portanto, aplicar-se a variados segmentos sociais, no texto das Orientações Técnicas as abordagens ficam diretas, com a menção às expressões/palavras “negro e étnico racial” (PAIF) e “raça/etnia e diferença” (SCFV). No mesmo sentido, o número de menções/referências às palavras/expressões chave dobra na análise de um documento em relação a outro. Na Tipificação, aparece uma menção em cada serviço, ao passo



que nas Orientações Técnicas aparecem duas menções para cada serviço, o que pode ser visto como natural, considerando a função do documento de especificar de forma detalhada como os serviços devem ser organizados.

Já nos trechos da PNAS que se voltam à Atenção Especial de Média Complexidade, pode-se notar uma diferença com relação ao texto da Atenção Básica, visto que já na Tipificação a abordagem do documento é direta, quando menciona as expressões/palavras-chave “raça/etnia”, acompanhadas de “discriminação”; e depois, nas Orientações Técnicas, aparecem “raça/etnia” e “étnico racial”. Da mesma forma como ocorre na Atenção Básica, o número de menções/referências às palavras/expressões chave dobra na análise de um documento em relação a outro, ou seja, na Tipificação aparece uma menção no serviço PAEFI, ao passo que nas Orientações Técnicas aparecem duas menções para esse serviço. Na alta complexidade, o texto da Tipificação apresenta uma abordagem direta, quando menciona a expressão “raça/etnia”.

Quando os documentos apresentam a abordagem indireta, com a utilização das palavras “diferença, preconceito, discriminação”, pode-se supor que essas dimensões sejam vislumbradas também sob a perspectiva étnico/racial, mesmo que não de forma exclusiva. Isso porque esse modo de se referir pressupõe também a inclusão de preconceitos e discriminações advindas de outras variáveis, a exemplo de procedência, religiosidade, gênero etc. Outro elemento que pode ser considerado com relação aos trechos em destaque é que a ênfase em que se fundamenta o serviço de combater todas as formas de preconceito e discriminação (PAIF) parte do pressuposto de que há, na sociedade brasileira, fatores que ocasionam tais discriminações; no entanto, elas não são mencionadas. Então, cabe questionar: de que natureza são as discriminações aludidas?

Em nenhum momento o texto menciona a expressão “racismo”, e esse fato alerta para a coexistência de dois fatores que aparecem e agem de forma articulada e consecutiva: 1) a ausência do termo/conceito “racismo” em todos os documentos que regulamentam a PNAS e, ao mesmo tempo, 2) a busca por outras expressões/palavras que possam lhe substituir (diversidade, diferença, discriminação), em uma tentativa de referir-se aos processos sociais ocasionados pelo racismo. Aqui, pode-se associar ao que





Van Djick (2015, p. 162) denomina de “mitigações”, que ocorrem quando as pessoas buscam “amenizar, minimizar ou empregar eufemismos ao descrever as próprias ações negativas [...]”. Estratégias de mitigação são particularmente importantes em situações sociais nas quais as normas relevantes são mais fortes”. Isso possivelmente pode também ser associado à noção de conflito/questionamento que reside na palavra “racismo”.

Segundo Van Dijk (2015, p. 167), “Se entendermos o racismo como um sistema de dominação racial ou étnica, é provável que a sua negação tenha um papel proeminente na sua própria reprodução”. Então, a negação e a reprodução do racismo andam juntas, e os documentos aqui analisados seguem esse mesmo caminho, pois, ao negá-lo, o reproduzem. Nessa direção, a saída adotada é o silenciamento em vez do enfrentamento, demonstrando novamente uma das características próprias do racismo no Brasil. Nesse sentido, apontam Gomes e Madeira (2008, p. 465):

as relações étnico-raciais no Brasil foram historicamente silenciadas, ou instalara-se um verdadeiro mal-estar, posto que o grupo dominante não desejava abrir mão de seus históricos privilégios e lugares sociais. A saída foi ou o silenciamento ou o discurso que retira do campo do conflito e das contradições, em nome de uma harmonia legitimada pelo processo de miscigenação e da democracia racial, a qual afirma que negros e negras usufruíram de oportunidades e integraram-se à cultura e à comunidade nacional.

A partir de tais elementos, assim como sugere Van Dijk (2015, p. 168): “Podemos perceber que as funções sociais da negação do racismo estão intimamente relacionadas com as funções políticas”. Sendo assim, é possível compreender que há interesses em disputa envolvidos na manutenção de tal reprodução.

Em outro trecho, o texto destaca a necessidade de observar a heterogeneidade de etnia e raça na composição dos grupos (SCFV), o que pressupõe que está presente o entendimento sobre os processos de exclusão social em curso na sociedade brasileira, nos quais alguns grupos são alcançados de maneira mais drástica que os demais. Sabe-se, hoje, que esses processos são também históricos e, nesse contexto, deve-se encarar o desafio da construção de uma sociedade em que as diferenças sejam não só reconhecidas, mas também valorizadas, no sentido em que aponta Jesus (2003, p. 186):



Diferenças não são vistas como absolutas, irreduzíveis ou intratáveis, mas em vez disso, como polivocais e relacionais, social e culturalmente [...]. As diferenças não devem ser entendidas como meras oposições binárias que trazem em si um desequilíbrio inerente de poder, uma impostura da exclusão, e sim, devem ser vistas como o elemento fundante da diversidade, da própria heterogeneidade. Assim como a ligação fluida entre as identidades e as subjetividades, elas merecem ser entendidas sem se naturalizá-las, cristalizá-las ou essencializá-las.

Esse processo de admiração das diferenças passa, obrigatoriamente, pelo reconhecimento e valorização da contribuição dos variados grupos que influenciam na formação da sociedade brasileira. Para a comunidade negra no Brasil, esse processo envolve a passagem de todos os símbolos negro-africanos do aspecto negativo para o positivo, valorizando as heranças culturais de origem africana, resignificando-as de acordo a vivência negra brasileira.

Destacam-se as diversas possibilidades de aproximação com as expressões culturais, estéticas e artísticas da população negra, que devem ser utilizados sob a perspectiva da educação para as relações étnico-raciais<sup>10</sup>. Nesse processo, a pertença e a identificação racial produzem significado fundamental para o combate ao racismo, já que incentivam o auto orgulho, a autovalorização e a auto promoção.

### Referências

ALMEIDA, Silvio. *Racismo estrutural*. São Paulo: Suely Carneiro; Pólen, 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei Orgânica da Assistência Social*. Lei 8742/1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. *Caderno de Orientações – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*. Articulação necessária na Proteção Social Básica. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS. *Tipificação*



Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Sistema Único de Assistência Social. *Orientações Técnicas sobre o PAIF – Volume 2. Trabalho Social com Famílias do Serviço de Atendimento Integral à Família – PAIF*. 1 ed. Brasília, 2012.

BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS*. Brasília, 2011.

BRASIL. *Sistema Único de Assistência Social*. Lei n. 12.435/2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm). Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. *SUAS Sem Racismo*, Ministério dos Direitos Humanos/ Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Folders/Folder\\_SUAS\\_.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Folders/Folder_SUAS_.pdf). Acesso realizado em: 20.05.2020

CARNEIRO, Sueli. *Racismo, sexismo e desigualdade no Brasil*. Selo Negro: São Paulo, 2011.

DATA SOCIAL. *Quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família segundo cor ou raça*. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/igualdade-etnico-racial/acoes-e-programas-de-gestoes-anteriores/acoes-afirmativas/trabalho>. Acesso em: 11 abr. 2021.

DIJK, Teun. A. van. *Discurso, notícia e ideologia: estudos na análise crítica do discurso*. Companhia das Letras: Porto, 2005.

\_\_\_\_\_. *Discurso e poder*. Organizado por Judith Hoffnagel e Karina Falcone. São Paulo: Contexto, 2015.

FERREIRA, Gracyelle Costa. *Assistência Social, no enlace entre a cor e o gênero dos (as) que dela necessitam: Análise sobre as relações étnico raciais no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS*. *Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social*. Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GILBERTO GIL e CAETANO VELOSO. *Haiti*. Rio de Janeiro: Phonogram/Philips: 1993. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=o90x2e98IdA>. Acesso realizado em: 23.05.2019.

GOMES, Daiane Daine de Oliveira; MADEIRA, Zelma. Persistentes desigualdades raciais e resistências negras no Brasil contemporâneo. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo, n. 133, 173. p. 463-479, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/FmSRPNQZhrqz9mMVWTJnwqP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 8 maio 2020.

GONZÁLES, Lelia. *A categoria político cultural da amefridanidade*. In: GONZÁLEZ, L. Por um feminismo afro latino-americano. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA [et al.]. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 4ª ed. Brasília: Ipea, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *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, 2019.

JESUS, Rita de Cássia Dias; MILANI, Feizi Masrour. (Orgs.). *Cultura de paz: estratégias, mapas e bússolas*. Salvador: INPAZ, 2003

MBEMBE, Achille. *Políticas da inimizade*. Lisboa: Antígona, 2017.

OLIVEIRA, Érika Cecília Soares; BATTISTELLI, Bruna Moraes; RODRIGUES, Luciana Rodrigues; CRUZ, Lilian Rodrigues da Cruz. *Raça e Política de Assistência Social: Produção de Conhecimento em Psicologia Social*. In: *Revista Psicologia: Ciência e Profissão* v. 39, p. 141-152, 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/pcp/a/LZ8hqxvtQcpgBPdmVkrYJfd/?format=pdf&lang=pt#:~:text=Essas%20desigualdades%20s%C3%A3o%20respons%C3%A1veis%2C%20mui,produtoras\(e\)%20de%20saberes](https://www.scielo.br/j/pcp/a/LZ8hqxvtQcpgBPdmVkrYJfd/?format=pdf&lang=pt#:~:text=Essas%20desigualdades%20s%C3%A3o%20respons%C3%A1veis%2C%20mui,produtoras(e)%20de%20saberes).

RAMOS, Guerreiro. *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Editorial Andes, 1957.

SILVA, Caroline Fernanda Santos da. Discursos e práticas antirracistas na PNAS – uma abordagem decolonial sobre as expressões de resistência negra. *Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUCRS*. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/10310/2/Tese%20-%20Caroline%20Fernanda%20Santos%20da%20Silva.pdf>.

SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. Aprender, ensinar e relações étnico-raciais no Brasil. In: *Revista Educação*. Porto Alegre/RS, ano XXX, n. 3 (63), p. 489-506, set./dez. 2007.

## Notas

1 De acordo com Gonzales (2020, p. 122): "... a categoria de amefricanidade incorpora todo um processo histórico de intensa dinâmica cultural (adaptação, resistência, reinterpretação e criação de novas formas) que é afrocentrada. [...]. Em consequência, ela nos encaminha no sentido da construção de toda uma identidade étnica". ↑

2 "O conceito de antirracismo envolve um conjunto articulado de ações, a serem realizadas em diversos níveis, sendo eles: 1) constatação de que o racismo faz parte das relações de dominação e exploração na sociedade capitalista; 2) articulação de um conjunto de posturas ou comportamentos, éticos e também políticos, a serem desempenhados pelas pessoas na convivência em sociedade; 3) capacidade de tais ações atingirem, em maior ou menor grau, a estrutura racista, buscando modificá-la, sendo este o elemento fundamental. Ou seja: ações individuais isoladas, por mais que sejam dotadas de boa intenção, não poderão sozinhas ser consideradas antirracistas. Para assim se constituírem, tais ações devem ter capacidade de alcançar e modificar a estrutura racista, o que se dá, inevitavelmente, pela construção de espaços de resistência também em nível estrutural" (SILVA, 2022, p. 18-19). ↑

3 Para essa discussão, trabalha-se com o seguinte conceito de racismo: Almeida (2019): o racismo é sempre estrutural, ou seja, ele é um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade [...] é a manifestação normal de uma sociedade, e não um fenômeno patológico ou que expressa algum tipo de anormalidade. [...] fornece o sentido, a lógica e a tecnologia para a reprodução das formas de desigualdade e violência que moldam a vida social contemporânea (ALMEIDA, 2019, p. 16). ↑

4 Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/10310/2/Tese%20-%20Caroline%20Fernanda%20Santos%20da%20Silva.pdf>. ↑

5 De 15 de outubro de 2004, publicada no Diário Oficial da União em 28/10/2004. ↑

6 O CNAS é uma instância deliberativa da Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. ↑

7 Tem destaque a opção pelo termo “igualdade”, em vez de “equidade”, como poderia pressupor-se, pois na lei 8080/90, que institui o Sistema Único de Saúde – SUS, o termo “equidade” consta nos princípios doutrinários, em conjunto com os princípios da integralidade e da universalidade, oferecendo uma compreensão ampliada a respeito das proteções afiançadas por essa lei. Essa observação se faz relevante sobretudo considerando-se o intervalo de tempo percorrido entre uma e outra legislação: o SUS é de 1990 e a PNAS é de 2004. O que teria levado então à ausência desse conceito nos princípios da PNAS? Poder-se-ia pressupor que uma modificação no contexto histórico e social e/ou nos autores de ambos os documentos teria ocasionado tal diferença de abordagem? Ou será que essa diferença se expressa pela representação e inserção social que essas diferentes políticas – saúde e assistência social – têm no ambiente social brasileiro ↑

8 O trecho apresenta a seguinte descrição (2012, p. 30-31): “Os temas a serem abordados nas oficinas com famílias devem ser adequados à realidade do território, responder às necessidades e expectativas das famílias, possuir caráter preventivo, protetivo e proativo, contribuindo para o alcance dos objetivos do PAIF. Com o intuito de auxiliar no processo de escolha de temas a serem trabalhados nas oficinas com famílias do PAIF, seguem sugestões de temáticas, por tratarem de questões referentes aos objetivos do PAIF”. ↑

9 Constam os seguintes temas: quais são e como acessar nossos direitos (civis, políticos, sociais, culturais, econômicos, ambientais); os desafios da vida em família; e a vida no território: superando vulnerabilidades e identificando potencialidades. Cada um desses temas têm desdobramentos e indicações de subtemas e orientações para a realização de atividades. ↑



10 De acordo com Silva (2007): “A educação das relações étnico-raciais tem por alvo a formação de cidadãos, mulheres e homens empenhados em promover condições de igualdade no exercício de direitos sociais, políticos, econômicos, dos direitos de ser, viver, pensar, próprios aos diferentes pertencimentos étnico raciais e sociais. Em outras palavras, persegue o objetivo precípua de desencadear aprendizagens e ensinamentos em que se efetive participação no espaço público. Isto é, em que se formem homens e mulheres comprometidos com e na discussão de questões de interesse geral, sendo capazes de reconhecer e valorizar visões de mundo, experiências históricas, contribuições dos diferentes povos que têm formado a nação, bem como de negociar prioridades, coordenando diferentes interesses, propósitos, desejos, além de propor políticas que contemplem efetivamente a todos” (SILVA, 2007, p. 490). ↑



Este número da Revista Praia Vermelha foi diagramado em setembro de 2024 pelo Setor de Publicações e Coleta de Dados da Escola de Serviço Social da UFRJ, para difusão online via Portal de Revistas da UFRJ. Foi utilizada a fonte Montserrat (Medium 13/17,6pt) em página de 1366x768pt (1:1,77).