

Cómo citar este artículo: Tonella, C. & Borges, W. A. Processos de implementação da Política de Assistência Social no Brasil e o giro conservador recente. *Fronteiras* 14 (1) : 105-117, enero-junio 2020.

Processos de implementação da Política de Assistência Social no Brasil e o giro conservador recente¹

Processes of implementation of the Social assistance policy in Brazil and the recent conservative turning

Celene Tonella² y William Antonio Borges³

Resumo

O artigo versa sobre a implementação da Política de Assistência Social no Brasil, destacando o giro conservador recente, marcado pela perda de direitos. Tomou-se como base a literatura sobre políticas públicas, documentos e leis que versam sobre a implementação do Sistema Único de Assistências Social (SUAS). A assistência superou práticas assistencialistas e assumiu o status de política pública a partir da Constituição de 1988. As ações implementadas nos governos de Lula (2003 - 2010) e de Dilma (2011 - 2015) permitiram o deslocamento da discussão para o campo da ampliação dos direitos e ocorreu a aproximação de atores estatais e movimentos sociais, abrindo canais de diálogo e negociação de forma inovadora. A guinada conservadora ocorre pós *impeachment* de Dilma Rousseff (2016), com retrocessos a patamares já superados: fim de Ministério exclusivo, cortes orçamentários em mais de 90% para serviços assistências, retorno à lógica dos cuidados assistencialistas, instituição do Estatuto da Família, entre outros.

Palavras-chave: Assistência Social; Brasil; implementação

Abstract

The article focuses on the implementation of the Social Assistance policy in Brazil, highlighting the recent conservative rotation, marked by the loss of rights. It was based on the literature on public policies, documents and laws that deal with the implementation of the Unified Social Assistance System (SUAS). The assistance surpassed assistant practices and assumed the status of public policy, from the Constitution of 1988. The actions implemented in the Governments of Lula (2003-2010) and Dilma (2011-2015) allowed the displacement of the discussion focused on scarce resources for

1 Uma versão do presente artigo foi apresentada no 56º Congreso Internacional de Americanistas, Salamanca, 2018.

2 Doctora en Historia. Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Maestrado en Ciencia Política. Universidad Estadual de Campinas. Licenciada en Ciencias Sociales. Universidad Estadual de Campinas. Docente en la Universidad Estadual de Maringá, Brasil. Correo electrónico: ctonella@uol.com.br

3 Doctor en Administración Pública y Gobierno. Escuela de Administración de Empresas de San Pablo. Maestrado en Geografía. Universidad Estadual de Maringá. Licenciado en Administración. Universidad Estadual de Maringá. Docente en la Universidad Estadual de Maringá, Brasil. Correo electrónico: willbillborges@gmail.com

the field of broadening rights and the approximation of state actors and social movements, opening channels of dialogue and negotiation in an innovative way. The conservative yaw occurs after the impeachment of Dilma Rousseff (2016), with setbacks to the levels already exceeded: End of exclusive ministry, budget cut in more than 90% for basic services, return to the logic of care institution of the family and another.

Keywords: Social Assistance; Brazil; implementation

Introdução

A história política brasileira, assim como da maioria dos países da América Latina, traz como marca períodos de caudilhismos, de governos autoritários, não raras vezes ocupados por militares, com fases de democracia, ainda que precárias. O período compreendido entre o fim da ditadura militar, na década de 1980, até as duas primeiras décadas dos anos dois mil foi de tentativa de construção de uma democracia de mais alta intensidade e inclusiva, em especial nos governos do Partido dos Trabalhadores. O giro conservador ocorre em 2015, com o chamado golpe parlamentar, que depõe sem motivos sólidos a então presidenta Dilma Rousseff.

Para desenvolver uma leitura sobre a implementação da Política de Assistência Social no Brasil, destacando o giro conservador recente, concebemos o artigo por meio de três seções, além da introdução, das considerações metodológicas e finais. Na primeira seção abordamos as políticas sociais no Brasil e as etapas de implementação da política de assistência social, tendo como fio condutor as pautas e deliberações que emergiram das conferências Nacionais de Assistência Social, no período de 1995 a 2015, buscando apreender conflitos e aproximações entre Estado e sociedade. A segunda seção aborda Estrutura Institucional da Política de Assistência Social e o o mais importante programa social implementado no governo Lula, o Programa Bolsa Família (PBF). E, na terceira seção, tratamos do desmonte de toda a rede de proteção social, em especial a da assistência, em suas várias escalas, dos aspectos marco ao micro, a partir do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

Caracterizamos a guinada conservadora como um momento de desdemocratização nos termos de Charles Tilly. O autor elenca quatro definições clássicas de democracia: a constitucional, que se tem por base o arcabouço legal; a abordagem substantiva, a partir da qualidade de vida e política dos cidadãos; as definições procedimentais, que tem as atenções voltadas ao processo eleitoral e, por fim, as abordagens voltadas aos processos, que identificam um conjunto mínimo de ações que precisam estar continuamente presentes para que uma situação possa ser considerada democrática. Tilly resume da seguinte forma:

[...] um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculante. Então, obviamente, a desdemocratização significa um movimento real no sentido de uma consulta mais estreita, mais injusta, menos protegida e menos vinculante (Tilly, 2013: 28).

Para Tilly, esse último modelo supera a análise da democracia em um momento temporal específico e aponta a necessidade de acompanhá-lo ao longo do tempo, observando movimentos que indicam que se tornou mais ou menos democrático. A Democracia passa a ser vista como conjunto de relações entre Estado e cidadãos

Considerações Metodológicas

A Pesquisa em tela tem caráter documental, a implementação da política de assistência social encontra-se fortemente documentada por meio de leis e decretos. Os anais com os textos finais de dez Conferências Nacionais de Assistência

Social foram fontes privilegiadas para ajudar a compreender a trajetória de um setor, suas bandeiras e demandas, sua capacidade de mobilização, os atores que nele transitam etc. Além dos anais, foram consultadas fontes como regulamento interno, caderno de propostas, boletins, *releases*, *newsletters*, vídeos etc.

A compreensão da conjuntura política de desmonte da máquina pública ocorreu fortemente baseada em fontes de jornais. A historiografia lança mão desse importante instrumento de pesquisa e nos inspiramos no historiador Ferdinand Braudel para justificar esse instrumento.

Vivemos no tempo curto, o tempo de nossa própria vida, o tempo dos jornais, do rádio, dos acontecimentos, como na companhia dos homens importantes que mandam no jogo, ou pensam mandar. É o tempo, no dia-a-dia, de nossa vida que se precipita, se apressa, como que para se consumir depressa e de uma vez por todas, à medida que envelhecemos. Na verdade, é apenas a superfície do tempo presente, as ondas ou as tempestades do mar (Braudel, 1992: 369).

A velocidade das transformações políticas ocorridas a partir do ano de 2016 não permitiu ao pesquisador acompanhar e analisar, com o necessário rigor, os acontecimentos. Cabem aos jornalistas as análises de primeiro momento.

1. Políticas Sociais no Brasil

A construção de um incipiente Estado de Bem-Estar Social, no Brasil, tem como marco a Constituição de 1988, que consolidou o modelo de seguridade social no tripé saúde universalizada, previdência social (contributiva) e assistência social (não contributiva). Introduce-se a noção dos direitos sociais universais como condição de cidadania, antes restritos às contribuições da população com a previdência. Conforme Teixeira e Pinho (2018: 16), o modelo constitucional de política social “caracteriza-se pela universalidade da cobertura, pelo reconhecimento dos direitos sociais, pela garantia e dever do Estado e pela subordinação do setor privado à regulação baseada na relevância das ações e serviços dessas áreas”.

O capítulo da Ordem Social, da Constituição de 1988, forneceu as bases necessárias para que, ao longo dos anos de 1990, a legislação específica de cada setor fosse elaborada e promulgada, tendo como chaves indutoras os sujeitos de direitos e a responsabilização do Estado e da sociedade na garantia dos direitos amplos. Nesse sentido, cabe destacar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, o Sistema Único de Saúde, entre outras. No entanto, o conjunto de legislações somente resultou em mudanças efetivas para o público alvo a partir dos anos 2000.

No balanço de 20 anos da Constituição Federal, em 2008, os analistas reconheceram a Magna Carta como uma constituição cidadã. De acordo com Ramalho (2008), “a pressão social resultou na constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã”. No capítulo II, artigo 6º, há uma definição ampla dos direitos sociais envolvendo educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a infância e assistência aos desamparados. A Constituição Federal de 1988 dedica também, no capítulo da seguridade social, uma seção específica para a Assistência Social, prevenindo, inicialmente, em seu artigo 203, os destinatários deste segmento da ordem social. Já o artigo seguinte (204), não somente indica a fonte primária dos recursos que custearão tais ações, mas, sobretudo, as diretrizes a serem adotadas na política de assistência social.

A demonstração dos retrocessos nas políticas sociais nos últimos anos partirá de uma análise macro das condições das desigualdades territoriais no Brasil. Conquistas substantivas no campo dos direitos sociais marcaram as duas primeiras décadas do século XXI, no Brasil. As transformações foram de grande impacto na vida da população pobre e miserável, quando comparamos os dados do Censo demográfico, entre 1970 e 2010, no que diz respeito ao acesso dos cidadãos aos bens de consumo coletivo como água, esgoto, saneamento, energia elétrica, acesso ao ensino fundamental e médicos por mil habitantes. Se-

gundo Arretche (2015), as transformações ocorreram a partir de patamares bastante elevados de miserabilidade. Os dados de 1970 apontam uma elevada concentração de pobres e miseráveis no que diz respeito ao acesso a serviços essenciais em todas as regiões do Brasil. Ocorreu um crescimento contínuo, embora lento, nas décadas de 1980 e 1990. No entanto, com o legado do governo Lula houve significativa redução da miserabilidade, devido ao aumento de renda per capita, redução da concentração de pobres, aumento da cobertura de infraestrutura física das principais políticas sociais. Além disso, ocorreu incremento na oferta de médicos, diminuição da desigualdade no acesso a serviços básicos de energia elétrica, água e esgoto, coleta de lixo e níveis de escolaridade (Arretche, 2015: 221).

O impacto mais evidente das transformações ocorreu nos dois governos Lula, entre 2003 e 2010, e nas regiões norte e nordeste, com históricas concentrações de pobreza⁴ se comparadas a sul e sudeste. O governo Lula resgatou a concepção do Estado como principal condutor das políticas públicas e, nos termos de Teixeira e Pinho (2018: 18), instalou o novo desenvolvimentismo democrático, definido como revitalizador das “capacidades de planejamento governamental no sentido de viabilizar o crescimento econômico, a instauração do mercado doméstico de consumo de massas, a distribuição de renda e a incorporação do contingente majoritário da população ao corpo político da Nação”.

Foram implementadas mudanças fundamentais para o campo social ao longo das duas últimas décadas, até 2016. É fato também que os aspectos inaceitáveis das desigualdades sociais no Brasil foram bastante reduzidos. O país saiu do mapa da fome, em 2014. Kerstenetzky (2017, p. 16) aponta que, no que se refere à pobreza relativa, no período de 2004 a 2014, enquanto se reduzia no Brasil, ela se expandia nos países desenvolvidos (de 10,5% para 11,1%).

4 A pobreza monetária tem como referência, no Brasil, o salário mínimo/proporção de pessoas na família para a concessão de benefícios. Para efeitos da tabela 1, são consideradas pessoas pobres aquelas que têm renda per capita domiciliar inferior a 1/4 de um salário mínimo.

Programas robustos, como o Bolsa Família, atendem milhões de famílias. Além disso, a assistência social deixou a prática da clientela e passou ao reconhecimento de sujeitos de direitos. Ocorreu uma redução significativa do trabalho infantil e são importantes as cifras de crianças e adolescentes frequentando a escola, para citar algumas iniciativas exitosas no campo das políticas sociais. Parecia que, finalmente, caminhávamos para construir um país com maior justiça social e deixávamos para traz a leitura de que recursos aplicados no campo social seriam gastos e endividamentos da máquina pública para a compreensão de se fazer investimentos para o futuro.

Tabela 1 – Percentual de Pobres

2000	27,9%
2010	15,2 %
2011	12,41 %
2012	10,4%
2013	9,9%
2014	8,1 %
2015	9,96%

fonte: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/16/com-crise-em-2015-41-milhoes-voltaram-a-pobreza-no-pais-aponta-estudo.htm>

O cenário acima aponta a visível redução da pobreza entre os anos 2000 e 2014 e um aumento em 2015, crise que levou 4,1 milhões de pessoas para a faixa de pobreza.

1.1 Interações Estado-Sociedade na implementação da Política de Assistência Social

Antes de abordarmos o processo de implementação da Política de Assistência Social no Brasil, iluminando as interações Estado-sociedade, cabe registrar sua base conceitual. Sobre implementação, Ferrarezi entende que:

é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários

para executar uma política. Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. Segundo Hill, a implementação refere-se a objetivos específicos, à tradução, na prática, das políticas que emergem do complexo processo decisório. Os efeitos (*outcomes*) referem-se aos resultados conjuntos da decisão e da implementação, isto é, o que realmente aconteceu (Ferrarezi, 2006: 34).

A partir deste conceito de implementação, que se faz útil por delimitar aqui uma definição, desprovida de sentido normativo, depositamos nossos esforços para compreender, inicialmente, o conceito de repertório de disputa (*repertoire of contention*) e, na sequência, constar a história da construção do SUAS por meio da interação Estado-sociedade, enquanto um movimento que se estabelece em função da implementação da referida política.

Elaborado por Charles Tilly (2008), o repertório de disputa envolve diferentes realidades, ativistas de movimentos sociais que escolhem como organizar a ação coletiva a partir de um conjunto finito de opções já experimentadas, como os clássicos abaixo-assinados, passeatas e barricadas. Com frequência, atores modificam seu repertório de ação coletiva, mesclando práticas já experimentadas com ações inovadoras. Abers, Serafim e Tatagiba (2014) adaptaram o conceito de repertório, que pressupõe o confronto político, elaborado originalmente para estudos de movimentos sociais, para relações que envolvem também as dinâmicas colaborativas (de interações) entre os atores presentes na sociedade e no Estado. É nessa dinâmica entre sociedade e Estado que compreendemos as mudanças na política de assistência social.

Tal dinâmica passa pela compreensão do passado da assistência social que Sposati (2013) caracteriza como de “apartheid institucional” dos órgãos gestores da assistência social, ao desenvolver de forma precária ações descontínuas e pontuais para atender a imensa população mais vulnerá-

vel⁵. As ações eram regidas pelo assistencialismo, pelo favor e benemerência e não pelo reconhecimento do outro como sujeito de direito. Para aqueles de inclinação ideológica liberal, os segmentos de crianças ou pessoas com deficiências mereceriam amparo e compaixão. E, tradicionalmente, as organizações de caridade ligadas a igrejas, principalmente à igreja católica, foram as responsáveis principais por essa assistência. Por essa percepção, os demais deveriam garantir a sobrevivência no mercado de trabalho.

Conforme exposto por Martelli, Tonella e Jardim (2017), diferentemente de outras políticas como saúde e política urbana, não se registrou à época da Assembleia Nacional Constituinte nenhuma mobilização social mais consistente. As mobilizações no campo da assistência, a partir do marco da Constituição de 1988, foram difusas, mas presentes em falas e ações que apontavam a urgência da ruptura com o passado. No entanto, para promover uma ruptura com as referências de então, foi necessário fortalecer o processo de implementação do SUAS.

A obra *A assistência social na trajetória das políticas públicas brasileiras* (Sposati, Yasbek, Falção e Bonetti, 1985), surge como contribuição pioneira da academia na sistematização da política pública com objeto específico, em torno de sujeitos de direitos. Merece destaque também a organização dos assistentes sociais em torno dos fóruns estaduais e microrregionais de assistência social pela aprovação da LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social (1993). O artigo 203 da Constituição foi regulamentado pela LOAS, com os parâmetros de organização para a política de assistência social:

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

5 Vulnerabilidade compreendida como privação (renda precária ou ausência de renda, nulo acesso aos serviços públicos...); fragilização dos vínculos afetivos como discriminação étnica, étnicas, de gênero ou por deficiência.

(LOAS- Ministério do Desenvolvimento Social e Comate à Fome: 6).

A universalização dos acessos ocorre a partir desse marco legal e, ainda, é demarcada a responsabilidade estatal. Para tanto, regulamentam-se os critérios de inclusão e definição de quais cidadãos precisam e fazem parte desta demanda de serviços próprios da assistência social. Nesse sentido, o art. 1º não deve ser analisado como distribuição de benefícios individuais ou compensatórios, mas como garantia dos mínimos sociais, assegurando o atendimento às necessidades básicas.

A planificação da política ocorre a partir de 1998, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). O PNAS tem como base a descentralização político-administrativa, pressupondo um comando único, em cada esfera de governo, vinculado ao órgão de coordenação da assistência social em âmbito nacional. A Política Nacional de Assistência Social – PNAS vem, por meio de princípios e de diretrizes, nortear a implementação da Política de Assistência Social, transformando em ação direta os objetivos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, ou seja, “expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no Âmbito da Seguridade Social” (PNAS/2004, 2005, p. 11). Ela representou uma base orientadora para os procedimentos e ações a serem adotados pelos gestores da política de assistência social em todo o país (Censo SUAS 2013. Brasil, 2014).

Há uma literatura robusta que aponta o Brasil como um exemplo de sucesso quando se fala em democracia ampliada, democracia participativa. São instituições como os conselhos gestores de políticas públicas, conferências das diversas políticas públicas, fóruns, audiências públicas e participação em espaços que definem o orçamento público (Santos e Avritzer, 2002; Avritzer, 2010; Almeida e Cunha, 2011; Lüchiman, 2013; Donaghy, 2013).

A interação Estado-sociedade passa a ser elemento constitutivo da política pública e, na década de 1990, foram fontes de inspiração as Conferências Mundiais das Nações Unidas que esti-

mularam a articulação das organizações da sociedade civil, por meio de fóruns locais e nacionais, para uma participação mais qualificada nas Conferências Globais. Entre as preparações para a Eco/92, realizada no Rio de Janeiro, originaram-se Fóruns de ONGs e Movimentos Sociais e são referências importantes os Fóruns Nacionais de luta por moradia, de participação popular, de criança e adolescente. Todos tinham como pano de fundo a superação das desigualdades sociais e a luta por direitos. Nesses fóruns, soluções são encontradas por meio da negociação, mais que da persuasão.

As Conferências Nacionais de políticas públicas vicejaram, a partir de 2003, no primeiro governo Lula e se constituem em espaços de discussão e deliberação, envolvendo delegados, representando o setor público e a as organizações sociedade civil vinculadas aos setores específicos de políticas públicas. Até 2011, foram realizadas 74 conferências. A título de comparação, anteriormente ao seu mandato (de Lula), registraram-se, em toda a história, outras 41 conferências (Brasil, 2010). Dilma Rousseff manteve o estímulo aos múltiplos formatos participativos. Em seu segundo mandato, estava em curso a discussão da Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (estruturada por meio do Decreto no. 8.243/15, mas abortado pela Câmara de Deputados).

O vigor do campo participativo pode, também, ser aquilatado pelos números. Estima-se que existam em torno de 48 mil conselhos gestores municipais de políticas públicas⁶. Aqueles vinculados às políticas, como assistência social e saúde, estão organizados em 98% dos 5.570 municípios brasileiros.

No caso da Assistência Social, foram realizadas dez Conferências Nacionais entre 1995 e 2015. Três delas ainda no período do governo de FHC

⁶ São instâncias colegiadas permanentes, permitindo diálogo entre governo e sociedade civil, com participação decisória na gestão de políticas públicas. A maioria tem composição paritária. A participação conselheira é bastante heterogênea no território nacional. A bibliografia tem explorado suas contradições, ver, por exemplo, o balanço realizado por Almeida e Tatagiba (2012).

(1995, 1997 e 2001), e as seguintes nos governos Lula e Dilma (2003, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015). Usamos os textos finais das Conferências como uma métrica para acompanhar as mudanças ocorridas.

Emergem, nas II e III conferências, demandas de implantação e publicização de um cadastro único nacional das entidades assistenciais, sob a responsabilidade da Secretaria de Assistência Social (SAS); a elaboração de legislação específica que defina critérios para a fiscalização permanente das entidades de saúde, educação e cultura, inscritas nos conselhos; e submissão ao controle e decisão dos Conselhos de Assistência Social, dos programas e projetos sociais desenvolvidos e apoiados pelas empresas e entidades beneficentes, com recursos de incentivo fiscal e renúncia fiscal.

Ganham volume as proposições pela extinção o Programa Comunidade Solidária e outros programas e organismos governamentais, tais como Fundos de Solidariedade que atuam paralelamente na área da Assistência Social, nas três esferas de governo. Implantada no primeiro governo FHC, a Comunidade Solidária se espelhou em diversos programas de combate à pobreza, constituídos na América Latina, assumindo, dentre outras características, o discurso participativo, que, segundo Almeida (2006), foi ancorado nas ideais de parcerias, capital social, solidariedade, terceiro setor, voluntariado e responsabilidade social. Em uma análise longitudinal da política de assistência, o Programa, bem como as outras iniciativas de combate à pobreza da era FHC, adota um modelo pelo qual se legitimam ações individuais solidárias consideradas espontâneas, emanadas de chamado terceiro setor. No discurso, as ações estatais são taxadas de assistencialistas. O modelo participativo preconizado valoriza, também, a dimensão individual, chamando para compor os conselhos, figuras públicas e ilustres, consideradas legítimos porta-vozes de demandas sociais em detrimento do critério de representatividade de segmentos sociais, dos movimentos sociais.

O novo desenho proposto mirou a implantação do Comando Único, preconizado pela LOAS,

incorporando seus recursos e patrimônios aos órgãos executores da Política de Assistência Social. São elaboradas demandas de aplicação da LOAS, de mudança na legislação no que se refere a verbas específicas da assistência social e na destinação de recursos para as entidades assistenciais. Criação, elaboração e implantação dos Planos de Ação e Fundos por parte dos Conselhos de Assistência Social, nas três esferas do governo, compõem a demanda. No período em análise, foi constatada a redução da participação financeira da União e aumento das esferas Estadual e Municipal.

2. Estrutura Institucional da Política de Assistência Social

A chegada ao governo de uma coligação de centro-esquerda, em 2003, e identificada com as garantias constitucionais no que se refere aos direitos sociais, criou ambiente favorável para a construção de uma política nacional conduzida pelo poder público, por meio das capacidades estatais e arranjos institucionais. Em destaque a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004. E ainda, a estruturação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

O somatório da participação social e da capacidade estatal, no caso da política de assistência social, estruturou a implementação de um modelo descentralizado, com estruturas mínimas em cada um dos municípios brasileiros. Conforme o quadro a seguir, 80% deles possuem secretarias próprias de assistência social. A descentralização se materializa, ainda, no repasse fundo a fundo de recursos públicos, fiscalizados pelos conselhos municipais de assistência social, existentes em 98% dos municípios. As responsabilizações e negociações de repasses ocorrem nas CITS (Comissão Intergestores Tripartites - União, Estados e Municípios) e CIBs (Comissão Intergestores Bipartites - Estados e Municípios). Os critérios de partilha devem ser: 1) públicos, compreensíveis pelas instâncias da PNAS; 2) universais; 3) equitativos e; 4) pactuados nas instâncias da PNAS.

Os modelos para a garantia de recursos para a Assistência são: 1) Destinar ao Fundo Nacional de Assistência Social os recursos para as ações emergenciais, que eram alocadas no Programa Comunidade Solidária, garantindo o repasse imediato aos municípios por intermédio dos Fundos Especiais já implantados, até que sejam criados e instalados os Fundos e os Conselhos Municipais de Assistência Social (Relatório Final I Conferência, resolução 225, p. 30); 2) O Fundo de Assistência Social deve ser o único depositário e repassador de verbas para a assistência social (Idem, resolução 215, p. 29); entre outras proposições.

A implementação do SUAS foi essencial ao LOAS para dar efetividade à assistência social como política pública. A PNAS (2004), conforme citado no Censo SUAS 2013 (BRASIL, 2014, p. 17), aprovada pela Resolução nº145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), traz transformações à assistência social no Brasil. A esse respeito, podemos destacar: a) aperfeiçoamento da descentralização; b) Estruturação da participação da população e c) fundamentação na centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, programas e projetos. É preciso frisar que as informações geradas pelo SUAS necessitam de monitoramento constante, pois, por meio delas, pode-se qualificar os

serviços de assistencial social do país para, assim, aperfeiçoar o PNAS.

Outro marco legal estruturante da fase de implementação é a Norma Operacional Básica - NOB/SUAS de 2012, que reforçou as diretrizes anteriores na direção do planejamento e pactuação de metas e de resultados. Além disso, os municípios ganharam maior autonomia na aplicação de recursos e foi incluída a dimensão territorial, ao exigir a organização da Vigilância Social (Censo SUAS 2014).

O atendimento aos usuários tem como porta de entrada os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS, elemento que aproxima o usuário às rotinas da política pública. Conforme indica o Censo Suas (2016), existem 8240 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e 2521 Centros Especializados da Assistência Social (CREAS). Outros equipamentos de atendimento são os Centro Pop, voltado para a população de rua, e Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) ⁷.

A seguir detalhamos a estrutura da Política de Assistência Social Implementada.

⁷ Vinculado ao Ministério da Saúde.

Assistência Social	Estrutura
ESTRUTURA INSTITUCIONAL NOS ENTES FEDERADOS	A política ganha maior estrutura a partir de 2003, com a criação do MDS. Todos os estados contam com Secretarias de Assistência Social (ou equivalente) e 80% dos municípios dispõem de secretarias exclusivas.
CONSELHOS	Existência de conselhos em 98% dos 5670 municípios
INTERSETORIALIDADE E POLÍTICA TRANSVERSAL (Instâncias exclusivas ou compartilhadas com outras políticas)	Política Pública com estrutura de funcionamento próprio em todos os níveis: Federal, Estadual e Municipal. Política robusta, dialoga com outras como educação, saúde, direitos da criança e adolescente, meio ambiente, segurança, mas tem pauta independente.
QUALIFICAÇÃO DAS CONFERÊNCIAS (Relevância das proposições, importância e identificação de palavras-chave)	1995/1997/2001: Fase de ruptura com o assistencialismo. 2003/2005/2007/2009: Construção de forma mais homogênea do projeto de política pública centrada na universalização dos direitos, centralidade na família, transferência de renda e consolidação do <i>SUAS</i> . 2001/2013/2015: implementando os eixos estruturantes do setor por todo o território nacional. Desafios: contratação de pessoal por meio de concurso público, construção de diagnósticos, vigilância socioassistencial e participação de usuários.
POLÍTICA NACIONAL	Lei Orgânica da Assistência Social Política Nacional da Assistência Social – 2004 Resolução nº145 do CNAS
SISTEMA NACIONAL DE POLÍTICA	NOB/SUAS cria em 2005 o Sistema Único da Assistência Social
FUNDO NACIONAL	Fundo Nacional da Assistência Social. Estados e municípios possuem fundos próprios
PACTUAÇÃO	CIT - Comissão Intergestores Tripartites (União, Estados e Municípios) CIB – comissão Intergestores Bipartites (Estados e Municípios)
ESTRUTURA DESCENTRALIZADA (Territorializada)	CRAS, CREAS, Centro Pop e CAPS.

Fonte: organizado pelos autores

QUADRO 1 – Estrutura da Política de Assistência Social

O Cadastro Único (CADÚnico), é um instrumento fundamental na construção do perfil das famílias: é um banco de dados voltado para o planejamento e avaliação das ações sociais, que proporciona ao governos Federal, Estadual e Municipal uma visão abrangente da população de baixa renda. Identifica todas as famílias de baixa renda existentes no país e é uma ferramenta de planejamento e gestão de programas sociais e de políticas para todas as esferas de governo. A decisão de incluir famílias no PBF não está ao alcance do poder local, este apenas alimenta os dados. O expediente de controle por Brasília evita práticas de clientela e troca de favores no âmbito municipal. O CADÚnico fornece subsídios à diversas políticas públicas: Tarifa Social de Energia Elétrica; Programa Minha Casa Minha Vida; PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Projovem, Carteira (para transporte) do Idoso, Brasil Alfabetizado, etc.

Compondo o conjunto de benefícios não contributivos e de larga cobertura, há o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que atende idosos, a partir de 65 anos, que não tenham direito a Previdência Social, com renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; pessoas com deficiência - PCD, com renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, que comprovem sua incapacidade ao trabalho e a vida independente por meio de avaliação do Serviço de Perícia Médica do INSS.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no primeiro governo Lula pela Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O Programa ficou conhecido mundialmente e passou a ser referência diante de resultados concretos de reversão da extrema pobreza. É um programa de transferência direta de renda, com condicionalidades, que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, com o intuito de assegurar a superação da fome e pobreza. Além disso, o reforço que o Bolsa Família oferece ao exercício de direitos sociais básicos, nas áreas de Saúde e Educação, contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações, ao incluir condicionalidades vinculadas

a saúde e educação. Os recursos são modestos, mas causaram impacto na vida de 13 milhões de brasileiras(os). Trata-se de um benefício que varia entre 23 a 51 dólares, dependendo da renda e dos números de crianças e jovens presentes em uma família, além da existência de gestantes na composição familiar. Jaccoud, Bichir e Mesquita, apontam que, particularmente, no que se refere ao PBF, ocorreu aporte financeiro dos governos subnacionais via o índice de gestão descentralizada (IGD). O impacto positivo ocorreu mediante a mobilização de transferências regulares de recursos baseadas em resultados da gestão do programa e com coordenação federativa.

3. O giro conservador recente e o desmonte da rede de proteção social

Nesse cenário de ganhos concretos de espaços participativos, de definição de políticas públicas e de perdas recentes de direitos, nos deparamos com o contexto de exceção, pelo qual passa o país pós *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, legitimamente eleita. Logo após o vice-presidente Michel Temer assumir a presidência do país, em 2015, assume o controle uma coalizão reacionária e autoritária e os retrocessos nas áreas sociais logo foram se concretizando, em nome da redução do gasto público. Conforme apontam Teixeira e Pinho (2018: 16), o apoio ao governo emana de forças que se auto intitulam *Mercado*, cuja plataforma de ação está ancorada na “abdição da soberania e da capacidade indutora do Estado, com a privatização das estatais, desregulamentação do mercado de trabalho, desmontagem e privatização da rede de proteção social, além do corte dos gastos sociais e liberação do acesso de empresas multinacionais aos recursos minerais resguardados por políticas ambientalistas e/ou indigenistas”.

A janela de oportunidades para potencializar as conquistas sociais se fecha diante do fato de o governo quase completar a agenda regressiva de reformas, por meio de apoio de todos os setores conservadores no Congresso, conhecidos como bancadas da *Bíblia, da Bala e do Boi* – em uma troca despudorada de favores para salvar o presi-

dente de múltiplas acusações e evidências de ser o chefe de uma quadrilha existente no interior do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB),

No campo específico da Assistência Social, o setor foi surpreendido ao ver ressuscitado um programa denominado *Programa Criança Feliz*, (instituído pelo decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016), baseado nos elementos do passado assistencialista, de amor e caridade. O programa preconiza o atendimento às gestantes e crianças de zero a três anos de idade, vinculados ao Bolsa Família, crianças de até 6 anos de idade em famílias beneficiárias do BPC, ou afastadas do convívio familiar por meio de medida protetiva. O retrocesso se aprofunda com o retorno do fenômeno conhecido como primeiro damismo, já que assume o programa a primeira dama de plantão – esse modelo reforça o papel subalterno da mulher no cuidado da criança, incluindo ações psicologizantes, reduzidas à relação mãe e filho. Tal programa não está previsto nas normativas da política pública, nem no Estatuto da Criança e do Adolescente. Ele aponta para a adoção de práticas voluntárias, o que ocasiona a desprofissionalização das políticas sociais.

Outros retrocessos são detectados: sofre ataque o Programa de Prestação continuada (BPC), com a proposta elevação progressiva da carência mínima de 65 para 70 anos, para a concessão, deixando sem qualquer proteção parte considerável da população dependente desse benefício. Outra proposta perniciososa aos mais vulneráveis perpassa pelo fim da vinculação dos benefícios ao piso do salário mínimo. Ocorre que:

o projeto minimalista implícito na emenda ganha continuidade com a reforma previdenciária elaborada pelo governo federal e que entrou em tramitação na Câmara dos Deputados como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016. A perspectiva da reforma é de alteração nas regras de acesso à previdência social e do BPC, com impactos expressivos na ampliação da exclusão previdenciária rural e urbana. (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017: 50).⁸

Segundo Teixeira e Pinho (2018), o Programa bolsa Família, entre 2014 e 2017, sofreu uma variação negativa de 29% nos repasses. Outro programa fundamental para a população de baixa renda é o programa Luz para Todos, que sofreu uma variação negativa de 75%. Os números são impactantes e eles se traduzem também em práticas do cotidiano dos gestores na criminalização da população pobre.

Não apenas a mudança na legislação e nos parâmetros mínimos de atendimento a esse público vulnerável compõem e o cenário de descaso. Emerge como exemplo o lamentável tratamento do então recém-eleito à Prefeitura de São Paulo, João Dória, do PSDB. Ganhou espaço na imprensa nacional o episódio em que pessoas em situação de rua, que dormiam na Praça da Sé, no centro de São Paulo, foram acordadas pela manhã com equipes de limpeza da prefeitura no local. Às 7h da manhã, um caminhão-pipa da prefeitura passou jogando jatos de água na Praça da Sé, onde havia muitas pessoas dormindo no chão e nas muretas”, disse a repórter. Segundo jornalista que estava presente e foi testemunha do ocorrido, a limpeza acontece também de madrugada, molhando os poucos pertences dos moradores de rua. “Não dá nem tempo de levantar. Quando eles chegam, molham as coisas. Meu cobertor ficou encharcado. “Sempre que isso acontece, a gente perde tudo”. Não se trata apenas de determinada posição político-ideológica do gestor, trata-se da “contaminação” do serviço público até o mais simples servidor, que criminaliza os mais pobres. Outras práticas higienizadoras foram se disseminando, em particular, nessa gestão de João Dória (Carta Capital, 2017).

Considerações Finais

Das políticas macro econômicas, passando pelas políticas específicas de trabalho e assistência social, às práticas cotidianas na administração pública, registramos os retrocessos de todo o sistema de proteção social brasileiro. A análise aponta que o Brasil, após passar por processos de intensa ampliação democrática e inclusiva, ingressou em um giro conservador, de desdemocratização,

8 A Reforma da Previdência foi aprovada em 2019.

em curso no governo Temer, que se aprofundou com a eleição de um ex-capitão do exército (Jair Bolsonaro) para a presidência da república, em 2018.

A conjuntura do momento assombrou os analistas: a maioria da população parece aceitar da maneira passiva todo o desmonte dos direitos sociais materializados nas chamadas tais reformas – trabalhista, previdenciária e PEC de congelamento de gastos públicos – assumindo o discurso midiático que criminaliza a política, criminaliza o trabalhador que, pelo discurso liberal, teria muitos direitos e aponta o servidor público como rodeado de privilégios. No caso da previdência, aceitam-se passivamente os discursos de que está quebrada, que a população está vivendo mais, sem observar os imensos calotes que empresas dão nas contas públicas.

A janela de avanços sociais se fecha e a nação assiste estarecida e, ao mesmo tempo conivente, a submissão aos interesses de algumas elites econômicas, em conluio com uma elite política que ocupa o executivo e as casas legislativas -- que legisla e comete todo tipo de crime em nome de seu próprio interesse. A intriga prevalece e contamina Brasília.

O presente artigo se constituiu como uma contribuição às narrativas tratam das perdas que o Brasil e os brasileiros têm sofrido por conta de governos conservadores. Se trata de dar visibilidade ao processo de desconstrução de direitos que assola o país (giro conservador e de desdemocratização), o qual tem produzido o encolhimento da democracia e a precarização do amparo social e econômico que o Estado deveria (Constitucionalmente) assegurar ao povo, o que intensifica ainda mais a desigualdade.

Bibliografia

Abers, R. Serafim, L. e Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: a experiência na era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. Vol. 57, no. 2, pp. 325 – 357.

Almeida, C. e Tatagiba, L. (2012). Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade* [online] n.109, pp.68-92

Almeida, D. C. e Cunha, E. S. (2011). M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis. In: PIRES, R. R. C. (org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, p. 109-124.

Arretche, M. (2015). Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: Arretche, M. (org.) *Trajetória das desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo, Editora UNESP.

Avritzer, L. (2010). Introdução. In: Avritzer, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, p. 7-56.

Braudel, F. (1992) *Reflexões sobre a História*. São Paulo: Martins Fontes.

Brasil. LOAS (2003). *Lei Orgânica da Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília.

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Censo SUAS 2014: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social*. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/cit-define-prioridades-e-metas-municipais-para-o-periodo-2014-2017> acesso em 06/09/15.

Carta Capital (2017). Em meio ao frio, moradores de rua relatam sofrimento sob a gestão Doria. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/em-meio-ao-frio-moradores-de-rua-relatam-sofrimento-sob-a-gestao-doria> (Acesso em 20/09/17).

Donaghy, M. (2013). *Civil Society and Participatory Governance: Municipal Councils and Social Housing Programs in Brazil*. New York: Routledge.

Hill, M. (1993). *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Jaccoud, L. Bichir, R, e Mesquita, A. C. (2017). *O SUAS na proteção social brasileira Transformações*

- recentes e perspectivas. Dossiê Políticas sociais e Redistribuição *Novos Estudos Cebrap*, vol. 36, no. 1, jul/out. São Paulo, pp. 37- 53.
- Kerstenetzky, C. L. (2017). Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. Dossiê Políticas sociais e Redistribuição *Novos Estudos Cebrap*, vol. 36, no. 1, jul/out. São Paulo, pp. 15-34.
- Lüchman, L. H. (2008). Participação e representação nos conselhos gestores e orçamento participativo. In: *Cadernos CDH.*, v.21, n. 52, Salvador, pp. 87-97.
- Martelli, C. G. Tonella, C. e Jardim, A. (2017). Conferências Nacionais e políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres. *Paper* apresentado no III encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, Vitória – ES, 30/5 a 02/06/2017.
- Ramalho, J. R. (2008). Trabalho, direitos sociais e sindicatos na Constituição de 1988: duas décadas de acirrada disputa política. In OLIVEN, RUBEN JORGE [et al.] (org.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: ANPOCS, pp. 133-151.
- Santos, B. Souza, Avrtizer, L. (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: *Democratizar a Democracia – os caminhos da democracia participativa*, Boaventura de Souza Santos (org.), Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, pp. 39-42.
- Saravia, E. (2006). Introdução à teoria política pública. In Saravia, E. e Ferrarezi, E. (org.) *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, Vol. 1.
- Sposati, A. (2013). Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In Colin, Denise Ratmann Arruda [et al.] (org.) *20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, pp. 20-41.
- Sposati, A., Yasbek, M. C.; Falcão, M. C. e Bonetti, D. (1985). A assistência social na trajetória das políticas públicas brasileira. Cortez, Ed., São Paulo, 11ª. Edição.
- Teixeira, S. M. F. e Pinho, C. E. (2018). Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. *Revista Katálisis.*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 14-42, jan./abr.
- Tilly, C. (2008). *Contentious Performances*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- Tilly, C. (2013). *Democracia*. Petrópolis: Vozes.