

Capítulo 8

Avançando em Direção ao Passado: o desmonte do Sistema Único de Assistência Social

Mônica de Castro Maia Senna

Introdução

Entre as políticas que integram a seguridade social brasileira, a assistência social foi a que mais tardiamente teve seu reconhecimento como política pública. Foi também a área em que a constituição de um aparato político-institucional de caráter nacional só ocorreria na primeira década do século XXI. Até a Constituição Federal de 1988, a assistência social se limitava a ações pontuais, descontínuas e fragmentadas, levadas a cabo por instituições religiosas e filantrópicas, cujas práticas fundamentavam-se em concepções moralizadoras, caritativas e discriminatórias sobre os chamados desvalidos. Mesmo a instauração de instituições de âmbito nacional, como a pioneira Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, e sua posterior incorporação no interior de um Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), no ano de 1977, não foram capazes de reverter essa lógica, funcionando a LBA muito mais como uma agência para subvenção das entidades filantrópicas do que efetivamente um órgão coordenador e regulador das ações assistenciais (SPOSATI, 2004).

A inscrição da assistência social na Constituição Federal de 1988 como uma das políticas que compõem o tripé da seguridade social representou, assim, importante inflexão para a área. Ao introduzir a perspectiva de proteção social não contributiva, o texto constitucional possibilitou o alargamento da própria noção de cidadania, agora não mais restrita ao vínculo formal de trabalho, típico da cidadania regulada (SANTOS, 1979) que caracterizava a forma predominante de relação entre Estado e sociedade no campo social brasileiro.

Apesar dessa inovação, foi somente na primeira década e meia do novo milênio que a assistência social brasileira experimentou avanços significativos, dando materialidade aos princípios e diretrizes contidos na Constituição Federal de 1988. A instauração da Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e a implantação do Suas, em 2005, conferiram uma institucionalidade até então inédita para essa política, ao mesmo tempo que possibilitaram a inclusão de segmentos sociais anteriormente destituídos dos mecanismos públicos de proteção social.

As inovações introduzidas pelo Suas estão circunscritas tanto aos aspectos político-institucionais, conferindo uma nova e complexa ossatura à política de assistência social, quanto à própria concepção da questão social que fundamenta essa política (LOBATO, 2009), transitando de uma lógica pautada na benesse, caridade e filantropia, para sua incorporação ao campo dos direitos sob a perspectiva de universalização do acesso e responsabilidade estatal. Trata-se, nas palavras de Paiva (2006, p. 5), de um intenso “movimento de transição política e paradigmática” não só para a política de assistência social como também para todo o sistema brasileiro de proteção social.

Em que pesem tais avanços, após a primeira década de sua institucionalização, o Suas vem sofrendo um conjunto de retrocessos que apontam em direção a seu efetivo desmonte. A interrupção de um ciclo de 13 anos de governos petistas⁶⁰, sustentados por uma coalizão de centro-esquerda e orientados por uma agenda programática voltada ao social, abriu espaço para que grupos políticos conservadores adentrassem postos estratégicos do governo federal e adotassem um conjunto de instrumentos de ação política que vêm minando o padrão constitucional de proteção social brasileiro e, com ele, o Suas.

O presente capítulo analisa as mudanças ainda em curso que vêm sendo operadas no âmbito do Suas desde 2016. Assumindo que essas mudanças caminham em direção a um processo de desmantelamento da política de assistência social construída até então (*policy dismantling*), o capítulo examina alguns dos aspectos que têm favorecido esse desmonte. Interessa identificar as causas, as condições e as estratégias adotadas pelos atores políticos, em especial os *policy makers*, para promover o desmantelamento do sistema (JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013), analisando ainda como esse processo afeta o próprio conteúdo da política de assistência social. A hipótese que orienta o estudo é a de que mudanças na coalizão política que

⁶⁰ Em 2003, o PT chegou à Presidência da República com a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, por dois mandatos consecutivos (2003-2006 e 2007-2010). O PT permaneceu no poder com a eleição presidencial de Dilma Rousseff (2011-2014), também reeleita para um segundo mandato. A presidente, contudo, foi vítima de um golpe jurídico-parlamentar e midiático, que levou à sua deposição em 2016. Em seu lugar, assumiu o então vice-presidente Michel Temer, vinculado ao partido político Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em 2019, Jair Bolsonaro tomou posse como presidente da República, por meio de uma coalizão de extrema-direita encabeçada pelo Partido Social Liberal (PSL), vitorioso em um pleito eleitoral em que seu principal adversário e líder nas pesquisas, o ex-presidente Lula, foi impedido de concorrer por estar preso sob acusações posteriormente reconhecidas pelo STF brasileiro como infundadas.

governava o País abriram espaço para o retorno de grupos sociais conservadores e de orientação neoliberal ao comando da assistência social. Esses grupos aproveitaram brechas e ambiguidades no desenho e na implementação do Suas para reconfigurar os instrumentos da política, subvertendo seus princípios e propósitos. Entende-se, nesse sentido, que a expansão e o desmantelamento da política constituem duas faces da mesma moeda (JORDAN *et al.*, 2013). As mudanças operadas são justificadas principalmente pelo contexto de austeridade permanente, anunciadas como necessárias e inescapáveis, encontrando apoio de parte da sociedade, sobretudo dos estratos médios, com seu repertório moral contra os pobres.

No desenvolvimento dos argumentos esboçados, o capítulo se estrutura em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta os principais pontos do referencial analítico adotado na construção do capítulo. Em seguida, aborda-se o padrão de intervenção pública na assistência social anterior à Constituição Federal de 1988, de modo a identificar aí o forte legado herdado quando da inscrição da assistência social como política pública no campo da seguridade social. Na terceira seção, são discutidos os processos que levaram ao reconhecimento da assistência social como política pública no campo da proteção social não contributiva e seu trânsito para o campo dos direitos de cidadania. Analisa o contexto, os embates e as disputas entre concepções distintas de assistência social que constrangeram o alcance da política no período subsequente. A quarta seção toma como enfoque a constituição do Suas, discorrendo sobre os processos que possibilitaram sua institucionalização, a partir da abertura de uma janela de oportunidades e das estratégias adotadas por uma *policy community* que atuou como uma coalizão de defesa, minando, de forma estratégica, os grupos de resistência às mudanças em curso. Já a quinta seção enfatiza o processo de desmonte levado a cabo pelos governos Temer e Bolsonaro, em nítida reversão dos princípios constitucionais que modelaram o padrão brasileiro de proteção social nas últimas décadas.

***Policy dismantling* como referencial analítico do processo de desmonte do Suas**

O debate sobre *policy dismantling* tem se avolumado na literatura internacional em anos recentes, impulsionado pelo contexto de austeridade permanente (PIERSON, 2001) e pelas reformas contracionistas nos WS consolidados, sobretudo no esteio da crise econômica de 2008. No Brasil, no entanto, esse debate é ainda incipiente, o que pode ser creditado em grande medida ao caráter bastante recente do processo de desmonte das políticas sociais em contraste ao *boom* dessas políticas verificado mais intensamente no período 2003-2015.

De modo geral, o *policy dismantling* pode ser definido como:

[...] a change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intensity. It can involve changes to these core elements of policy and/or it can be achieved by manipulating the capacities to implement and supervise them. (BAUER *et al.* 2012, p. 35).

Os autores chamam atenção para o fato de que o *policy dismantling* é uma forma particular de mudança política, que pode envolver cortes, reduções ou até extinção de políticas existentes, e cuja tomada de decisão engloba preferências dos atores políticos, constrangimentos institucionais, oportunidades estruturais, estratégias e cálculo de custos e benefícios políticos por parte dos atores envolvidos (BAUER *et al.*, 2012; BAUER; KNILL, 2014).

Na análise do processo de desmonte do Suas aqui empreendida, são enfatizados três aspectos centrais. Primeiro, argumenta-se que o golpe de 2016 abriu espaço para que grupos conservadores e de orientação neoliberal ascendessem ao poder e implantassem um conjunto de medidas dirigidas ao desmantelamento do padrão constitucional de proteção social construído no Brasil nas últimas décadas. Entende-se, nesse sentido, que o governo Bolsonaro (2019-2022) complementou e aprofundou o desmonte das políticas sociais iniciado na gestão Temer (2016-2018), ainda que com estratégias e instrumentos diferenciados.

A crise política que levou à destituição de Dilma Rousseff, em 2016, construiu condições para que o vice-presidente Michel Temer se alinhasse aos interesses de grande parte do Congresso Nacional, do Poder Judiciário, dos grandes empresários e da mídia, adotando um conjunto de medidas de austeridade econômica e cortes de gastos públicos contrários ao compromisso político assumido na campanha de 2014. Merece destaque a aprovação de uma EC em 2016 que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal⁶¹. Considerado um dos mais radicais do mundo, sua implementação foi justificada não apenas em função da crise econômica que interrompeu o breve ciclo virtuoso da primeira década do século, mas principalmente pela narrativa de

⁶¹ Em 2016, Michel Temer, já como presidente da República, encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de EC que instituiu um Novo Regime Fiscal para o País. A EC nº 95, aprovada pelo Parlamento, congela, pelo prazo de 20 anos, as despesas primárias, isto é, os gastos e investimentos públicos, mas não toca nas despesas financeiras relativas ao pagamento de juros e amortizações sobre a dívida pública. Vale registrar que, segundo a Auditoria Cidadã, em 2015, 42,4% do Orçamento Geral da União estava comprometido com o pagamento de juros e amortizações (FATORELLI, 2016).

que a própria crise seria decorrente dos gastos públicos, sobretudo na área social, tidos como excessivos, ineficientes e de baixa efetividade. Nesse sentido, os custos políticos do processo de desmantelamento foram camuflados sob o manto de uma austeridade, agora constitucionalizada, pretensamente necessária para controlar os gastos públicos e, assim, enfrentar a crise fiscal.

No caso específico da assistência social, agrega-se ainda a persistência de uma cultura meritocrática em uma sociedade fortemente marcada pela distinção social (BOURDIEU, 2007). Nesse contexto, medidas de proteção social direcionadas aos mais pobres são comumente vistas como um desincentivo ao trabalho e reforço à pretensa falta de empenho dos beneficiários, o que tende a gerar uma relação de dependência desses para com o Estado e um desperdício de recursos públicos. Desse modo, os custos políticos do desmonte são transferidos aos próprios beneficiários, transformados em bode expiatório a justificar a necessidade do desmantelamento (PIERSON, 2001).

Um segundo aspecto realçado na análise aqui esboçada diz respeito ao entendimento de que a expansão e o desmantelamento da política constituem duas faces da mesma moeda (JORDAN *et al.*, 2013), sendo relevante examinar, de forma interligada, as diferentes dimensões que afetam o curso da política. Nesse sentido, importa identificar as tensões e as disputas presentes no próprio processo de constituição do Suas, de modo a reconhecer as ambiguidades e as fragilidades que contribuíram para o desmonte do sistema quando da mudança do grupo político no poder. O caminho percorrido entre a previsão constitucional e a materialização do Suas é expressivo dessas disputas, nas quais o papel da responsabilidade pública na provisão da política de assistência social tem lugar de destaque (SATYRO; CUNHA, 2014; BICHIR; GUTIERRES, 2019).

Ainda que a previsão constitucional tenha se constituído como importante veto à reversão do padrão de políticas públicas ali desenhado, diferentes projetos políticos e divergências programáticas presente nas coalizões políticas de diferentes governos afetaram a trajetória da política de assistência social. Desse modo, a ascensão da coalizão conservadora à Presidência da República no pós-2016 possibilitou o retorno de grupos vinculados à filantropia ao processo decisório em torno da política, na medida em que eles estiveram, na última década, limitados em sua capacidade de influência na definição da política setorial. Entende-se que esses grupos expressam uma concepção de assistência social bastante restrita, limitada ao alívio da pobreza de segmentos populacionais muito específicos, embasada em um amplo repertório moral contra os pobres e a pobreza, ressuscitando a ideia de “pobres merecedores” que informou a Reforma da Lei dos Pobres inglesa em 1834, como já discutido no

Capítulo 4 deste livro. Rejeitando a responsabilidade estatal na garantia de proteção social a esses segmentos, esses grupos advogam em favor de delegar as ações protetivas para os indivíduos, famílias e organizações da sociedade civil, em nítido retrocesso ao padrão de proteção social prévio ao Suas, sendo esse um dos pontos fulcrais nas disputas e tensões na agenda governamental brasileira mesmo no período pós-Constituição.

Se as medidas de *retrenchement* possuem caráter impopular, o que levaria, segundo Pierson (2001), a dificuldades de reversão de políticas sociais inclusivas, dado o seu alto custo eleitoral, é preciso considerar que, no caso brasileiro, o desmonte da política de assistência social brasileira encontra ampla base de apoio da sociedade, sobretudo da classe média. Avritzer (2016) chama atenção para o quanto as políticas implantadas durante as gestões petistas incidiram nos conflitos distributivos do País, uma vez que contribuíram para promover uma intensa mobilidade social e alteração do padrão secular de integração e exclusão de expressiva parte da população brasileira. Para o autor, essa é uma das chaves explicativas para a compreensão da crescente insatisfação da classe média tradicional, acostumada a privilégios como marca de distinção social, com o projeto político de inclusão pautado no paradigma dos direitos. Por essa condição, a recente institucionalidade produzida pela implantação do Suas, apesar de potente, não foi capaz de gerar uma base de apoio sustentável que conseguisse, de fato, configurar uma coalizão antidesmonte, confirmando o entendimento de que a expansão e o desmantelamento da política constituem duas faces da mesma moeda.

O terceiro aspecto na análise proposta neste capítulo consiste no exame das estratégias adotadas para o desmantelamento da política de assistência social. Argumenta-se que essas estratégias têm se firmado de modo sub-reptício, por meio da introdução de novos instrumentos que alteram os fluxos de acesso e a dinâmica de funcionamento de serviços, programas e benefícios socioassistenciais ou mesmo do emprego de instrumentos já existentes para novas finalidades. No caso dos serviços que compõem o Suas, o corte significativo de recursos federais tem interrompido a oferta, transferindo aos municípios quase que a total responsabilidade pelo custeio das ações. Medidas protelatórias associadas à adoção de processos burocráticos têm dificultado o acesso a determinados benefícios. Exemplo é o que ocorre com o BPC dirigido a idosos e a pessoas com deficiência, extremamente pobres, cujo critério de renda passou a ser supervalorizado e impeditivo de considerar outras vulnerabilidades. Em relação ao PBF, iniciativa de grande abrangência e com lugar de destaque na agenda governamental, o custo eleitoral de sua extinção é sabidamente alto.

Alterações menos radicais foram introduzidas de modo incremental, entre elas o congelamento do valor do benefício monetário e o aumento da fiscalização para evitar supostas fraudes. Contudo, a perda de popularidade do presidente Jair Bolsonaro e a proximidade das eleições presidenciais em 2022 contribuíram para a revogação dissimulada do PBF, substituído por um benefício monetário batizado de Auxílio Brasil. Mais do que uma simples mudança de nomenclatura, essa substituição implicou a erosão de um programa consolidado institucionalmente e com reconhecimento mundial de seus êxitos. Trata-se, assim, de estratégia deliberada, não apenas para tirar o emblema de um programa criado pelo governo Lula, mas também para transformá-lo em simples transferência monetária, sem a retaguarda dos serviços sociais, nos moldes caros à orientação neoliberal.

A assistência social brasileira antes da Constituição Federal de 1988

O percurso histórico da intervenção do Estado brasileiro na assistência social, a exemplo do padrão de intervenção pública no campo social, tem como características centrais um caráter fragmentado, residual e de corte seletivo, associado a um precário aparato institucional em termos gerenciais, de recursos humanos, financeiros e materiais e de baixa qualificação técnico-gerencial e profissional de seus operadores. Merece destaque o fato de que esse campo de intervenção pública se conformou historicamente por meio de um modelo desarticulado e desordenado de proteção social, subsidiado pelo Estado e executado por instituições filantrópicas da sociedade (BOSCHETTI, 2003; COUTO, 2004; YAZBEK, 2007; MESTRINER, 2008).

Pereira (1996) enfatiza que, ao menos até a Constituição Federal de 1988, vigorou a concepção de que a assistência social é um tipo de intervenção social voltado exclusivamente para os pobres, carentes e necessitados sociais, o que acabou por caracterizá-la como uma “ação tópica, circunstancial e sem garantia legal, voltada administrativamente para as carências sociais graves que deixaram de ser assumidas pelas políticas socioeconômicas setoriais. Trata-se de ação assistemática direcionada para o problema individual” (PEREIRA, 1996, p. 50). A assistência social foi marcada, assim, por uma institucionalização periférica e fragmentada, sem diretrizes para sua constituição como política pública e tratada como caridade e prestação de favor e não como um direito social.

Os anos 1930 deram início à montagem do sistema de proteção social quando o Estado passou a assumir importante papel na condução do desenvolvimento capitalista. Como parte da estratégia de fomento ao processo de industrialização no

País, marcadamente tardio e periférico em relação aos países centrais (FERNANDES, 1981), o Estado brasileiro reconheceu a chamada questão social e passou a nela intervir por meio de uma ampla legislação trabalhista e social de base corporativa, aliada à construção de uma burocracia estatal tentativamente moderna e a políticas de estímulo à indústria (FONSECA; SOUZA, 2009). Uma das marcas desse processo de expansão capitalista é o autoritarismo, ainda mais intenso sob o regime ditatorial do Estado Novo (1937-1945).

A chamada Era Vargas foi marcada pela ampliação do papel do Estado na regulação da economia e na institucionalização de políticas nacionais, com a criação de uma série de instituições econômicas e sociais visando fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento industrial. Destaca-se aqui o estabelecimento dos IAP e da legislação trabalhista, essa última consubstanciada pela CLT em 1943.

Lançavam-se, assim, as bases para a constituição do sistema brasileiro de proteção social, cujo padrão perduraria, com tímidas alterações, até a Constituição Federal de 1988. As políticas sociais conformaram-se a partir de incorporação seletiva de segmentos da sociedade, configurando o que Fleury (2008) denomina de modelo dual: de um lado, a proteção social dirigida aos trabalhadores urbanos formais e pautada em uma relação contratual na qual o rol de benefícios é condicionado à contribuição prévia e à afiliação àquelas categorias profissionais autorizadas a operar um seguro social; de outro, as ações emergenciais pulverizadas e dispersas, voltadas aos grupos sociais mais vulneráveis e operando sob uma lógica caritativa corretiva e reeducadora, conformando o que a autora qualifica como cidadania invertida.

No período democrático populista que se seguiu ao fim do Estado Novo, entre 1945 e 1964, o Brasil experimentou mudanças formais em seu sistema representativo, com eleições livres e competitivas e ampliação da participação da população nos processos eleitorais. Sob a coordenação do governo federal, o processo de industrialização no País vivenciou um novo *boom* com a adoção do modelo desenvolvimentista, especialmente a partir da década de 1950, apresentando grande dinamismo e significativo crescimento industrial, ainda que de forma desigual e concentrada na região Sudeste.

Do ponto de vista do sistema de proteção social, o período não apresentou mudanças significativas no padrão constituído a partir de 1930. No entanto, observa-se uma gradativa expansão do modelo de seguro social como moeda de troca no jogo político de legitimação dos governantes. Isso acarretou resultados diferenciados em favor das categorias de trabalhadores com maior poder de vocalização e aprofundou o padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado de intervenção estatal no campo social (FLEURY, 2008; DRAIBE, 1989).

Já em relação à assistência social, a primeira grande instituição de caráter nacional no campo foi a LBA, criada em 1942, sob o comando da primeira-dama do País, Darcy Vargas, sendo o primeiro-damismo uma das características que modelariam as intervenções públicas na área assistencial por décadas. Inicialmente dedicada ao atendimento às famílias dos expedicionários brasileiros, a LBA passou a promover um amplo e diversificado leque de programas, tais como assistência médica, educação, habitação, alimentação e inclusão no mercado de trabalho, entre outros, dirigidos aos pobres e indigentes (QUIROGA, 2008).

A operacionalização dessas ações se dava por intermédio de escritórios regionais, que executavam as atividades por meio de um modesto aparato próprio e de uma ampla participação de serviços privados financiados com recursos públicos, mas de forma independente das intervenções estaduais e municipais (LICIO, 2012). Essa autora salienta que, não raramente, as muitas negociações intermediadas pelos governos subnacionais eram personificadas, pontuais e visavam atender aos interesses particulares ligados à sua atuação política. Ao mesmo tempo, a forte presença de instituições filantrópicas colaborava para a fragmentação na área e era incentivada pelas subvenções do governo federal, o que facilitou a presença de clientelismo, corrupção e ineficiência, além da sobreposição de ações, falta de planejamento e articulação das intervenções.

Com o golpe militar de 1964, abriu-se no Brasil um período autoritário que perduraria por duas décadas. Pautados no binômio repressão-assistência, os governos militares inauguraram o que Draibe (1989) identifica como fase de consolidação do sistema brasileiro de proteção social, marcada por expressivas alterações na estrutura institucional e financeira das políticas sociais. Um conjunto de políticas sociais de cobertura relativamente ampla passou a ser implementado, vinculado à organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos. Fleury (2008) sumariza as mudanças introduzidas no sistema de proteção social em quatro eixos centrais, a saber:

[...] a centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia, com a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais; o aumento de cobertura incorporando, precariamente, grupos anteriormente excluídos, as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos; a criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de acumulação de capitais e autofinanciamento dos programas sociais (FGTS,

PIS-Pasep, Finsocial, FAS, Salário-Educação); a privatização dos serviços sociais (em especial a educação universitária e secundária e a atenção hospitalar). (FLEURY, 2008, p. 7-8).

A excessiva centralização político-administrativa e financeira no governo central afetou as relações intergovernamentais. As iniciativas de proteção foram organizadas por agências burocráticas federais, que controlavam a formulação e a implementação das ações nos diversos setores das políticas sociais. Aos estados e municípios, desprovidos de recursos e subordinados ao controle do governo federal, restava o papel de meros agentes administrativos do poder central e executores locais das políticas centralmente formuladas (ARRETCHE, 2000).

No período do regime militar, a LBA foi transformada em Fundação vinculada ao então recém-criado Ministério de Previdência e Assistência Social, expandindo seu raio de atuação e contando com um significativo aporte de recursos financeiros, burocráticos e administrativos. É nesse sentido que Draibe (1994) reconhece que, nesse período, a assistência social ganhou dimensões e densidade inusitadas, muito embora mantendo e até mesmo aprofundando as características de “fragmentação institucional, superposição de competências, descontinuidade de programas e sua utilização política” (DRAIBE, 1994, p. 287).

A expansão das ações assistenciais verificadas no período se deu sem articulação intragovernamental entre as diferentes instituições e ações assistenciais vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social, além de uma elevada pulverização do gasto da assistência social em diferentes ministérios, com programas federais nas áreas de habitação social, benefícios da previdência, alimentação e nutrição, entre outros (ARRETCHE, 2000). Além disso, os esquemas clientelistas e patrimonialistas e de subsidiariedade às instituições filantrópicas persistiam. Desse modo, segundo Arretche (2000), o legado institucional das intervenções públicas na área da assistência social é marcado por uma estrutura fragmentada, com diferentes programas e ações pontuais, dispersa em várias agências governamentais e instituições filantrópicas, de forma desarticulada e descontínua.

Até início dos anos 1970, o País vivenciou um vigoroso crescimento econômico, mas à custa de intensa repressão aos trabalhadores e movimentos sociais, combinada a um profundo arrocho salarial e a um dos mais elevados níveis de desigualdades sociais do mundo. A partir de meados da década, com a crise global do capitalismo, o Brasil entrou em longo período de recessão econômica, com queda do nível de exportações, crescimento da dívida pública e taxas progressivas de inflação. A recessão econômica

tornou o quadro social ainda mais dramático e pôs a nu o esgotamento do modelo desenvolvimentista adotado no País (MATTEI, 2013). O regime militar, que tinha no crescimento econômico uma de suas bases de sustentação, perdeu legitimidade com a crise. Ao mesmo tempo, ressurgiram diversos movimentos em defesa da democracia, dando início a um longo e complexo processo de transição política.

Do ponto de vista econômico, os anos 1980 foram chamados de década perdida, pelo crescimento negativo associado à hiperinflação. No entanto, do ponto de vista político, essa foi uma das décadas mais profícuas da história do Brasil, com o surgimento, já desde o final dos anos 1970, de um robusto sindicalismo e de movimentos sociais, além da construção de uma frente partidária de oposição e da organização de movimentos setoriais capazes de formular projetos de reorganização institucional. Tais movimentos tiveram papel decisivo na luta pela redemocratização do País, ainda que o caráter conservador da transição, negociada pelas elites dirigentes, seja incontestado.

A assistência social no texto constitucional e o difícil trânsito ao campo dos direitos

Em meio à efervescência democrática dos anos 1980, a preocupação com o “resgate da dívida social brasileira” passou a ocupar lugar de destaque no processo de construção da democracia. O sistema de proteção social herdado do período autoritário militar tinha como características centrais a excessiva centralização política e financeira em nível federal, uma intensa fragmentação institucional, um demasiado tecnocratismo, o caráter excludente e privatista e o uso clientelístico das políticas sociais (DRAIBE, 1989). O acerto de contas com o autoritarismo supunha, desse modo, um reordenamento das políticas sociais como forma de superar seus efeitos mais perversos e promover a ampliação dos direitos sociais como parte da cidadania.

Diante desse quadro, a Constituição Federal de 1988 expressou um avanço em torno da política social ao reafirmar e formalizar os princípios e os conteúdos das reformas pretendidas, expressando o clima de entusiasmo e otimismo sobre o futuro do País que marcou o período. A introdução de um capítulo inteiramente dedicado à ordem social e a adoção da noção de seguridade social são inovações do texto constitucional e demarcam uma concepção até então inédita, no caso brasileiro, de direitos de cidadania sob a responsabilidade estatal. Em oposição ao padrão centralizado, burocratizado, privatista, excludente e autoritário das intervenções governamentais do período ditatorial, a Carta Constitucional lançou as bases para a construção de sistemas nacionais descentralizados e participativos para diferentes políticas sociais, entre elas, a de saúde e a de assistência social.

Por outro lado, os avanços pretendidos tiveram como um de seus limites o descompasso entre a proposição de políticas progressivas e a manutenção de um sistema tributário regressivo (KERSTENETZKY, 2019; FLEURY, 2008). Essa disjunção afeta os desdobramentos posteriores da política social e contribui para acirrar os conflitos distributivos com repercussões na base de apoio às reformas empreendidas a partir de então.

Foi apenas com a regulamentação da Constituição Federal de 1988 que a assistência social passou a ser reconhecida como direito social e política pública no âmbito da Seguridade Social, juntamente com a saúde e a previdência social. Tal inscrição representou a inauguração de uma nova concepção, em que a assistência social não só passou a ser caracterizada como *policy*, mas também como direito social básico (PEREIRA, 2001). Nessa direção, abriu-se espaço para romper com a lógica securitária que modelou o formato predominante de intervenção do Estado brasileiro, com possibilidades de incorporação de amplos segmentos sociais anteriormente excluídos ou com grandes dificuldades de acessar os mecanismos públicos de proteção social.

Sposati (2009) argumenta que a inclusão da assistência no tripé da seguridade social pode ser vista como atitude inovadora por três motivos centrais. O primeiro é que tal inscrição permite considerar a assistência social não mais como atividades, ações e atendimentos eventuais, mas como política pública sob responsabilidade do Estado e direito da população. O segundo motivo está relacionado com a “desnaturalização” do princípio de subsidiariedade que impregnou as intervenções na área e por meio do qual a atuação da família e da sociedade civil antecede a ação do Estado. Um ponto fulcral na perspectiva inscrita no texto constitucional é a primazia da responsabilidade do Estado na gestão e na provisão da política de assistência social. Por fim, o terceiro motivo circunscreve-se ao avanço marcado pela introdução de um novo campo para a efetivação dos direitos sociais, posto que o legado institucional da assistência social no Brasil expressa a negação desses direitos.

No entanto, o contexto que se seguiu à promulgação da Constituição Federal de 1988 foi atravessado por constrangimentos de diferentes ordens à implementação da agenda reformista. Draibe (1998) destaca que, desde cedo, a agenda de reformas sociais deparou-se com os limites da crise econômica e seus efeitos sobre o aumento das demandas e encolhimento de recursos. Nesse sentido, os esforços de constituição de um modelo Beveridgiano no Brasil se desenvolveram em um contexto de austeridade permanente (PIERSON, 2002), muito diferente daquele em que emergiram os WS dos países centrais no pós-Segunda Guerra. Por outro lado, como também reconhecido por Draibe, as tentativas de imprimir maior equidade às

políticas públicas de corte social esbarraram nas resistências decorrentes da dinâmica dos interesses categoriais, dos mecanismos de sua relação com o sistema político e do próprio padrão conservador de bem-estar social que se queria superar.

Nesse contexto, o ajuste econômico e a reforma do Estado ganham lugar central na agenda de reformas implantada nos anos 1990. Sob inspiração do ideário neoliberal, a agenda reformista incluía um conjunto de medidas voltadas à privatização do patrimônio do Estado, reformas administrativas com introdução de práticas gerenciais oriundas do setor privado, redução dos gastos públicos e retirada do Estado da provisão de serviços. Essa, contudo, não é uma exclusividade do caso brasileiro: foi em meio à crise dos WS nos países capitalistas avançados e das limitações decorrentes da reestruturação produtiva e da globalização da economia que ganhou centralidade o debate sobre a redefinição do papel do Estado, o perfil dos gastos públicos e os destinos da burocracia governamental.

Em meio a esse contexto adverso, as novas diretrizes constitucionais de direitos não foram implementadas na política de assistência social ao longo dos anos 1990. As tímidas mudanças que ocorreram restringiram-se à alteração do ministério⁶² ao qual a área estava vinculada e a mudanças de denominações, sem grandes diferenças no conteúdo da política (FRANZESE, 2010). A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) só foi regulamentada cinco anos após o texto constitucional, em 1993, com bastante atraso tanto em relação à Constituição quanto às demais áreas sociais. Satyro e Cunha (2014) sustentam que a construção e a posterior aprovação dessa lei foram fruto de um processo mais lento e complexo do que a aprovação do próprio texto constitucional, envolvendo disputas políticas entre Executivo e Legislativo no plano federal.

Resistências de setores governamentais e veto do então presidente Collor de Mello (1990-1992), articulados a interesses de atores preocupados em manter a forma de funcionamento centralizado da LBA e sua relação privilegiada com as entidades filantrópicas, explicam, ao menos em parte, essa promulgação tardia (BOSCHETTI, 2006). De outra parte, como indicam Satyro e Cunha (2014), as estruturas constitucionais representaram importante ponto de veto à maioria conservadora, impedindo a reversão das conquistas alcançadas no plano formal. Nesse ponto, é importante ressaltar o peso político de uma *policy community* como grupo de pressão à aprovação da Lei Orgânica, constituída pela Associação de Servidores da LBA, pelas organizações da categoria de assistentes sociais, professores universitários, profissionais de várias áreas, além de

⁶² A política de assistência social foi inicialmente vinculada ao Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, criado em 1988 e alterado, no ano seguinte, para Ministério da Ação Social. Esse foi extinto em 1992, dando lugar ao Ministério do Bem-Estar Social, que perduraria até 1998, quando foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. Apesar da mesma nomenclatura do período da ditadura militar, esse último possuía conformação bastante distinta, entre elas, a ausência da política de saúde, agora com uma institucionalidade exclusiva, a cargo do MS (FRANZESE, 2010).

membros de ONG. Como se destacará mais adiante, essa *policy community* teve atuação decisiva para implantação do Suas nos anos 2000.

A Lei Orgânica conferiu ao Estado a responsabilidade de assegurar o acesso efetivo de todos os cidadãos à política de assistência social, definindo as atribuições de cada esfera de governo e indicando que seu gerenciamento não poderia desconsiderar os princípios e diretrizes que fossem ao encontro dos valores e preceitos da redemocratização e do fortalecimento da sociedade civil no controle das políticas públicas.

Do ponto de vista político-institucional, e em nítida emulação ao SUS, a Loas condicionou os repasses financeiros do governo federal para a adesão dos municípios à existência de conselhos gestores, fundo e plano de assistência social, induzindo a montagem desses mecanismos no âmbito nacional e, também, nos estados e municípios. Além disso, manteve a competência concorrente entre os três níveis de governo, atribuindo ao nível federal o papel de financiar e regulamentar a política de assistência social; aos municípios, o de formular e implementar as políticas no plano local; e aos estados, o papel residual de apoiar técnica e financeiramente os municípios. A emulação ao SUS, contudo, não se sustenta ao longo do processo de implementação do Suas, por motivos que merecem ser examinados.

As tensões e as disputas não se esgotaram com a aprovação da Loas, em que a orientação política do partido no poder teve papel fundamental na construção da política, conforme sustentado por Satyro e Cunha (2014). Para além das estruturas constitucionais, as autoras jogam peso na influência das ideias e nas disputas de concepções distintas sobre a política de assistência social que modelaram o percurso dessa política nas diferentes administrações federais.

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), predominava a concepção da assistência social como política residual e focalizada em determinados segmentos sociais, como crianças e idosos, por exemplo, cuja responsabilidade pela provisão das ações seria transferida do Estado para os indivíduos, famílias e organizações da sociedade civil. Observa-se, nesse período, o paralelismo entre as tímidas ações ministeriais para implementação da política de assistência social e a prioridade conferida ao Programa Comunidade Solidária, implantado em 1995 por iniciativa do governo federal e presidido pela primeira-dama do País, dando sequência a uma das principais marcas da trajetória histórica desse campo no Brasil.

O Programa Comunidade Solidária tinha por substrato a perspectiva de combate à fome e à miséria, por meio de ações emergenciais dirigidas aos municípios mais pobres

do País, o estabelecimento de parcerias do Estado com ONG e entre os diferentes níveis de governo, baseando-se na noção de solidariedade social ancorada em valores humanitários de que a sociedade deve “cuidar” das pessoas. Representou, nesse sentido, a subordinação da assistência social a um perfil despolitizado, privatizado e refilantropizado, nos termos de Yazbek (2004), opondo-se ao universalismo e à garantia de direitos, com o Estado se retirando cada vez mais de sua responsabilidade ante a questão social.

Também em 1995, foi extinta a LBA, envolta em denúncias de corrupção e esquema de lavagem de dinheiro. A extinção dessa instituição histórica se deu por meio de decreto, sem que houvesse planejamento ou implantação de outros mecanismos institucionais que a substituíssem, conformando, de acordo com Fagnani (1997), um vazio institucional para a política de assistência social. Esse contexto abriu espaço para o início, ainda que vacilante, do processo de descentralização da assistência social, por meio da instauração de mecanismos convenientes para algumas ações. A edição, em 1997, de uma Norma Operacional Básica instituiu formas de gestão estadualizada e municipalizada, em que os estados receberiam os recursos e subconveniariam os municípios. Esses, por sua vez, receberiam diretamente os recursos federais e gerenciariam os convênios com entidades assistenciais privadas (ALCHORNE, 2013). Esse formato de descentralização manteve a preponderância das organizações da sociedade civil na provisão da oferta de serviços, com praticamente nula capacidade de regulação estatal.

Uma segunda Norma Operacional foi editada em 1998 e apresentou a primeira versão oficial de uma Política Nacional de Assistência Social. Essa normativa buscou explicitar a diferenciação quanto ao financiamento de serviços, programas e projetos e propôs a criação de espaços intergovernamentais de negociação e pactuação para a discussão quanto aos aspectos operacionais da gestão da política de assistência social, as CIT e CIB. No entanto, essas medidas não foram, de fato, efetivadas (ALCHORNE, 2013).

Há que se ressaltar também as iniciativas, embora tímidas, que tiveram espaço nesse período, com destaque para a realização das três primeiras Conferências Nacionais de Assistência Social, nos anos de 1995, 1997 e 2001, a implantação de benefícios e programas como o BPC, os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil e Agente Jovem, a criação do Cadastro Único e a adoção de programas nacionais de transferência de renda, como o Programa Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

Costa e Palotti (2013) argumentam que, ao longo desse período, contudo, não houve nenhuma iniciativa centralizada do governo federal para ordenar o processo de descentralização e coordenação federativa. Assim, apesar dos parcos avanços

registrados, o financiamento da política de assistência social e a distribuição de competências entre os entes federados permaneceram difusos e indefinidos, o que parece explicar, segundo Arretche (2000), a baixa adesão dos entes subnacionais à descentralização da política, além da manutenção da fragmentação do setor dentro do governo federal.

Diante do contexto extremamente adverso à consolidação dos princípios que orientaram o marco constitucional da seguridade social brasileira, a instituição da nova Política Nacional de Assistência Social, em 2004, e a implantação do Suas, no ano seguinte, representaram importante avanço ao processo de institucionalização da assistência social enquanto política pública alicerçada de direitos.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social

Mais de uma década se passou para que o sistema descentralizado e participativo para a assistência social previsto no texto constitucional ganhasse materialidade por meio do Suas. Os obstáculos enfrentados pela agenda de reformas ao longo dos anos 1990 e sua substituição por políticas compensatórias e focalizadas representaram um inegável retrocesso em relação aos princípios constitucionais. Nota-se, assim, que a materialização da assistência social enquanto política pública conviveu, desde cedo, com movimentos contrários na direção de desmonte do padrão constitucional de proteção social.

Em meio a esse contexto adverso, destaca-se a atuação de uma coalizão de defesa da assistência social como política de seguridade social, constituída por pesquisadores, gestores, profissionais e militantes que, desde a década de 1980, articulavam-se em defesa da política de assistência social pública de direito do cidadão e dever do Estado. Mendosa (2012) assinala o peso político da categoria de assistentes sociais nesse processo, muitos dos quais vinculados a cursos de pós-graduação de universidades públicas e confessionais e que possuíam dupla ou tripla inserção na política de assistência social, seja como professores e pesquisadores do tema, gestores e profissionais em diferentes níveis de governo, integrantes de associações representativas de Serviço Social, militantes de partidos políticos ou participantes de fóruns, colegiados e conselhos de discussão e gestão da política de assistência social.

Acumulando capital simbólico tanto no campo científico quanto no político, esse “grupo de especialistas” (MENDOSA, 2012) teve papel decisivo no reordenamento da política de assistência social. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República (2003-2006 e 2007-2010), ainda durante o governo de transição, parte desse grupo conseguiu compor a “comissão de transição” e ocupar

posições estratégicas no novo governo, envidando esforços para assegurar que as propostas contidas no programa eleitoral para a área de assistência social se materializassem.

Ao assumir o cargo, o presidente Lula criou o Ministério de Assistência Social, o que abriu a possibilidade de conferir um *status* até então inédito a essa política. De fato, historicamente, a assistência social sempre ocupou uma posição subordinada na estrutura organizacional do Estado brasileiro, e a criação de um ministério específico para a área supunha ser um indicativo da prioridade da área na agenda governamental. Ao final do primeiro ano de governo, contudo, houve uma profunda reforma ministerial, que repercutiu diretamente na área social. Nessa reforma, o Ministério da Assistência Social, a Secretaria Executiva do PBF e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, estruturas responsáveis pelas principais iniciativas da agenda social do governo federal, foram extintos, e suas ações, unificadas no recém-criado MDS. O novo ministério passou a integrar e a coordenar o conjunto de políticas, programas e ações até então a cargo desses órgãos que o antecederam, gozando de elevado prestígio político e *status* de superministério.

Nessa nova configuração político-institucional, representantes dessa coalizão de defesa compuseram cargos estratégicos no interior do MDS, em especial na Secretaria Nacional, e passou a ocupar arenas decisórias fulcrais, entre elas, o Conselho Nacional de Assistência Social e a Comissão Intergestores Tripartite, articulando, assim, estratégias em defesa da construção do Suas (SENNÁ; SILVA, 2016). Esse grupo compartilhava de uma perspectiva político-ideológica comum, um sistema de crenças, ideias, valores e objetivos políticos, demonstrando certo grau de ações coordenadas ao longo do tempo e, assim, configurando uma importante coalizão de defesa (WEIBLE; SABATIER, 2009). Com reconhecidas trajetórias em defesa da assistência social, essa *policy community* passou a tecer um conjunto de ações planejadas e estratégicas voltadas à criação e à garantia de condições que possibilitassem a implementação das ações já previstas na agenda governamental desde o período de transição, atuando como verdadeiros “empreendedores” na mobilização de ferramentas necessárias à aprovação e à implementação do Suas (KINGDON, 2014).

Por meio desse grupo, o MDS assumiu forte papel indutor e coordenador na construção do Suas, seja a partir da produção de textos legais e documentos normativos, seja promovendo ampla discussão da proposta com gestores e profissionais inseridos nos diferentes níveis de governo e com a sociedade civil, de modo a criar uma base ampliada de apoio à proposta, dotando-a de legitimidade. Destaca-se ainda o empenho desse grupo em fortalecer as instâncias colegiadas da política de assistência

social, como o Conselho Nacional de Assistência Social e as CIB e CIT. Instituídas ainda nos anos 1990, essas instâncias encontravam-se esvaziadas no que tange ao desempenho de suas atribuições formalmente estabelecidas. Passando por um processo de reestruturação, elas foram revigoradas e assumiram papel de destaque no processo de construção dos parâmetros legais que instituíram o Suas.

Não se pode negar que todo esse processo foi permeado por disputas de poder entre os diferentes sujeitos sociais, seja em termos das relações entre governo e sociedade civil, seja entre os distintos entes federados. É possível identificar divergências principalmente em torno da criação dos critérios de partilha de recursos direcionados a estados e municípios e dos papéis e responsabilidades atribuídas aos entes federados. Todavia, a existência de conflitos foi administrada ao longo do processo, em função das estratégias adotadas na condução política pela equipe de especialistas que ocupou a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), conformando um relativo consenso em torno da criação do Suas. Esse quadro demonstra o peso político do grupo de especialistas à frente do MDS e o sucesso das estratégias por ele empreendidas ao longo do processo.

A implantação do Suas representou uma inovação no campo da assistência social e no padrão de proteção social brasileiro em diversos sentidos. Definido como um “sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2005, p. 86), a institucionalização do Suas conferiu um inaudito caráter sistêmico a esse campo de intervenção pública, na medida em que estabeleceu um conjunto articulado de serviços, benefícios, programas e projetos, sejam eles de caráter permanente ou eventual, dirigidos à garantia da proteção social não contributiva.

O Suas definiu parâmetros padronizados de oferta de serviços e programas em caráter nacional, em direção à delimitação de um campo específico de intervenção, até então marcado por profunda indefinição conceitual e operativa. Houve uma significativa expansão de equipamentos públicos prestadores de serviços e ampliação das burocracias governamentais, complementados por um robusto aparato de ONG, cuja atuação na área possui longa tradição, mas, agora com o Suas, submetida à regulação estatal (PAIVA, 2006; COUTO, 2009). Esse é um ponto de inflexão importante na assistência social brasileira instituído com o Suas. As entidades filantrópicas podem integrar a rede socioassistencial do sistema, mas, para isso, têm que atender a uma série de requisitos e condições regulamentadas pelo poder público, ficando, assim, sujeitas ao controle do Estado.

Em relação ao financiamento, houve considerável incremento dos recursos federais para a política de assistência social, saltando de 0,5% do PIB em 2001 para 1,2% em 2014. A participação no financiamento da política se estendeu aos estados e, em maior proporção, aos municípios, na perspectiva de gestão compartilhada do sistema. Há que se ressaltar ainda o esforço de profissionalização e qualificação dos serviços e da gestão, inclusive por meio da adoção de uma inédita política nacional de educação permanente.

Diversos autores têm analisado os avanços e os impasses na institucionalização da política de assistência social consubstanciada no Suas. Lobato (2009), por exemplo, chama atenção para inovações no aparato político-organizacional a partir da expansão de burocracias públicas descentralizadas e unificadas, com participação inédita dos três níveis de governo e importante componente de participação e controle social. A autora identifica ainda mudanças na concepção de questão social que fundamenta a política em relação ao padrão progresso, em especial no que se refere à incorporação da noção de direito, sua publicização e incorporação na agenda pública e no reconhecimento da produção social e interrelação dos problemas sociais.

Lobato (2009) reconhece que esses avanços convivem, todavia, com alguns impasses nos quais a condução das políticas assistenciais tem ainda forte enfoque na pobreza; o risco social ou é associado à miséria ou amparado na contribuição; há visível subfinanciamento e constantes contingenciamentos de recursos para equilíbrio fiscal; baixa cobertura assistencial; acesso precário; baixa qualidade dos serviços e frágil integração intersetorial. É nesse sentido que a autora aponta a existência de híbridos institucionais, os quais tendem a comprometer a equidade e a cidadania tal como proposto no modelo constitucional de seguridade social brasileira.

Para Mota (2008), a centralidade assumida pela assistência social como forma de enfrentamento da questão social pelo Estado brasileiro ocorre sob argumentos morais, tais como a necessidade de “reparar injustiças”, “acabar com a fome” e “incluir os excluídos”. Os argumentos da autora partem da crítica sobre a ausência de universalidade do nosso sistema de proteção social e da compreensão de que a dualidade do modelo de política social – assentado na combinação entre a previdência social voltada aos trabalhadores vinculados ao mercado formal e a assistência social dirigida aos pobres tidos como inaptos ao trabalho – não é coerente em nossa sociedade, marcada pelo trabalho precarizado.

Para Mota (2008), a ênfase conferida à assistência social estaria acarretando um processo de “passivação” da questão social, em que essa é reduzida à pobreza e, por isso, alvo de assistência, e não do direito ao trabalho. Neste sentido, a autora

aponta que mais do que uma política de proteção social, a assistência social tem se configurado como um mito social, carro-chefe das estratégias estatais e da elite dominante para enfrentamento da questão social em detrimento da garantia do direito ao trabalho. Essa leitura tem sido compartilhada por outros autores no campo do Serviço Social brasileiro, contribuindo, em certa medida, para divergências e afastamento de determinados grupos da base de apoio político que dava sustentação à coalizão defensora da assistência social como política pública sob a responsabilidade estatal.

Outro conjunto de desafios postos à institucionalização da assistência social circunscreve-se ao legado prévio da política de assistência social, tanto no plano nacional como diante das características específicas de estados e municípios. Sobre esse aspecto, Sposati (2006) traz contribuições importantes ao chamar atenção para a prevalência de traços que marcaram a trajetória da assistência social no Brasil, tais como a persistência do primeiro-damismo e da baixa qualificação teórica e técnica no processo de trabalho social; a baixa presença de serviços estatais na gestão direta e prestação da atenção socioassistencial e o predomínio de ações por meio de convênios com a filantropia privada; o caráter ainda difuso das bases institucionais para a gestão da política entre os governos municipais e estaduais; o incipiente volume de recursos destinados à área, principalmente quando comparado ao PIB nacional, entre outros aspectos. Ainda que esses aspectos tenham sido confrontados ao longo da constituição do Suas, não é possível dizer que eles tenham sido superados.

Nota-se, assim, que o processo de construção do Suas se deu de forma incremental, com forte ação indutora do MDS. A orientação política do governo petista e a hegemonia de uma concepção de assistência social como política pública e direito social sob a responsabilidade do Estado foram cruciais na construção do Suas, ao mesmo tempo que as estratégias para a institucionalização do sistema possibilitaram reduzir a influência dos atores políticos apoiadores de uma concepção de assistência social residual e liberal.

Ainda assim, algumas brechas e ambiguidades nesse processo e em seu desenho serão aproveitadas no desmantelamento do sistema. Esse conjunto de fragilidades na institucionalidade do Suas contribui para que o sistema não resista à mudança do partido no poder, sendo seu desmantelamento parte de um amplo processo de desconstrução do padrão constitucional de proteção social construído no Brasil nas três últimas décadas. Essa concepção liberal, como será discutido adiante, volta com força à arena decisória a partir do golpe de 2016.

O processo de desmantelamento do Suas: condições e estratégias

O golpe jurídico-parlamentar e midiático que depôs a presidente Dilma Rousseff em 2016 encerrou um ciclo de 13 anos de governos petistas e abriu espaço para que uma coalizão de forças retrógradas, conservadoras e neoliberais retomassem o poder. Diversas análises têm sido produzidas sobre as motivações, as condições e as estratégias que propiciaram o golpe, sublinhando a complexidade que envolveu esse processo⁶³. Sem a pretensão de adentrar nesse debate, cabe apenas destacar aqui que o golpe vinha sendo gestado por meio de aliança entre setores conservadores da sociedade brasileira, especialmente aqueles vinculados ao capital financeiro rentista, ao agronegócio e à grande mídia. Em meio ao contexto global de crise estrutural do capitalismo, esses segmentos forjaram um clima de grande instabilidade política no Brasil, dele valendo-se para justificar o golpe, promover uma degradação das principais instituições democráticas do País e obter adesão de parcela dos estratos médios da sociedade brasileira. Os conflitos distributivos realçados pelas políticas públicas adotadas nos governos petistas configuram, certamente, uma das chaves explicativas para o golpe e para o processo de desmantelamento das políticas públicas que a ele se seguiu.

Com a deposição da presidente Dilma Rousseff, assumiu em seu lugar o vice-presidente Michel Temer, vinculado ao então PMDB⁶⁴. Ainda na condição de interino, durante o afastamento provisório de Dilma Rousseff, Temer lançou, em meados de 2015, seu programa de governo intitulado “Uma Ponte para o Futuro”. Esse programa já lançava as bases da proposta de radicalização do projeto neoliberal para o Brasil em nome da estabilização da dívida pública. O aprofundamento do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, regime de metas de inflação e aumento do superávit fiscal primário) como fio condutor da economia ocasionou forte ajuste fiscal, redução da intervenção estatal na área social e autonomia jurídica do Banco Central. A isso, somam-se medidas voltadas à contrarreforma da previdência social e à desvinculação dos reajustes da aposentadoria em relação ao salário mínimo e das fontes de financiamento das políticas sociais. Essas são, em verdade, demandas recorrentes da elite econômica brasileira, que construiu

⁶³ Para uma visão crítica acerca do golpe de 2016, sob diferentes enfoques e perspectivas de análise, consultar os trabalhos de Proner et al. (2016); Souza (2016); Mascaro (2018); Miguel (2019) e Nascimento et al. (2020), entre outros.

⁶⁴ O PMDB foi instituído em 1979, substituindo o então MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido de oposição no bipartidarismo da ditadura militar. O MDB foi um dos protagonistas no processo de redemocratização do País nos anos 1970 e 1980. Com o retorno do pluripartidarismo, a legenda foi alterada para PMDB e passou a ter expressiva força política, compondo, por mandatos sucessivos, a maior bancada do Congresso Nacional, além dos governos de diversos estados brasileiros. Todavia, nunca elegeu diretamente um Presidente da República, chegando ao maior cargo público do País por duas vezes por meio de vice-presidentes (em 1985, com José Sarney, e em 2016, com Michel Temer). O partido possui composição bastante heterogênea, com diversas figuras políticas frequentemente envolvidas em denúncias de corrupção. Em 2018, a legenda se altera novamente para MDB.

uma narrativa por meio da qual a Constituição Federal de 1988 é apontada como um entrave à estabilidade e ao desenvolvimento econômico, além de tornar o País ingovernável, conforme já alertava Grau (2008).

A área da assistência social foi uma das mais afetadas por tais medidas, sofrendo golpes mortais em sua institucionalidade ainda recente. Até então fortalecido como instância gestora e coordenadora do Suas, o MDS passou por intensas reformas administrativas que acabaram por descaracterizá-lo em relação ao conteúdo original. O Ministério da Previdência Social foi extinto em 2015, e o INSS, a ele vinculado, passou a integrar o organograma do MDS no que diz respeito à concessão e pagamento de benefícios, enquanto a estrutura de arrecadação ficou sob a gestão direta do então Ministério da Fazenda e, atualmente, do Ministério da Economia. As mudanças no INSS desmantelam uma das instituições mais centrais do sistema brasileiro de proteção social e de grande relevância para as conquistas da classe trabalhadora no País.

Outro conjunto de estratégias que merece destaque é a implantação de programas paralelos ao Suas, voltados à extrema pobreza e pautados em uma perspectiva altamente seletiva e de fortalecimento do voluntariado e de ONG. O maior exemplo talvez seja o Programa Criança Feliz, instaurado em 2016 por meio de decreto federal, com o objetivo de promover o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância (0 a 6 anos de idade). Apesar de vinculado à SNAS, esse programa instituiu a primeira-dama, Marcela Temer, como “sua embaixadora”, retomando uma das características mais conservadoras da trajetória da assistência social no País e revertendo a concepção da assistência social como direito.

Na mesma direção, foi criado, em setembro de 2017, o Plano Progredir. Esse plano consiste em um pacote de medidas dirigidas às famílias beneficiárias do PBF e anunciadas com a perspectiva de “promover a autonomia”, “fortalecer as capacidades individuais e gerar independência socioeconômica”, por meio do incentivo ao empreendedorismo e à qualificação profissional, além de encaminhamento ao mercado de trabalho. Tal perspectiva reforça a responsabilização individual pela situação de pobreza e a ideia de “portas de saídas” também por esforço individual, ignorando as determinações mais amplas, como a degradação do mercado de trabalho. Esse plano previa ainda o denominado “Prêmio Progredir”, destinado a gestores municipais como reconhecimento pela saída de beneficiários do PBF e o suposto estímulo à inserção de beneficiários no mercado de trabalho. Em outras palavras, trata-se de premiar gestores que consigam diminuir o número de beneficiários do programa.

Essas medidas mais circunscritas à assistência social não estão desvinculadas de outras ações de desmonte do sistema de proteção social brasileiro. Cabe citar aqui

a Reforma Trabalhista, aprovada em 2017, verdadeiro ato abolicionista em prol do mercado, impondo o fim do trabalho protegido e dos direitos trabalhistas. Todavia, talvez a medida que mais diretamente tenha afetado a área social seja a promulgação da já mencionada EC nº 95/2016, que instituiu o chamado Novo Regime Fiscal no País, configurando uma política de austeridade tão radical que ficou cunhada como austericídio. Medida tão impopular é atribuída à necessidade de conter o déficit público, cuja responsabilidade foi imputada aos governos petistas, sendo a eles transferidos os custos políticos do desmonte (PIERSON, 2001), ao mesmo tempo que a austeridade é apresentada como única solução possível. Há que se notar também que a percepção da população a respeito dos efeitos negativos de tal medida é bastante difusa no curto prazo, o que tende a diminuir os custos políticos de sua adoção (BAUER; KNILL, 2014).

O processo de desmonte do arcabouço político-social do sistema de proteção social brasileiro se acentuou em 2019, com a chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República. Eleito em segundo turno em uma eleição bastante polarizada e com altos índices de abstenção, votos nulos e em branco, o presidente Bolsonaro assumiu uma agenda ultraliberal no plano econômico, altamente autoritária em termos políticos e extremamente conservadora no âmbito social.

Extinção de instâncias colegiadas participativas em várias áreas, ataques a instituições democráticas, desmonte de estruturas institucionais de suporte a políticas de defesa do meio ambiente e dos direitos humanos das chamadas minorias e desmantelamento do conjunto de políticas sociais foram alguns dos elementos-chave da condução política do governo federal que apontavam em direção à ruptura com o pacto de solidariedade social que vinha sendo construído no Brasil, não sem conflitos, contradições e tensões, nos últimos 30 anos.

A Reforma da Previdência Social, aprovada em célere tramitação no Congresso Nacional, impôs duras perdas aos direitos sociais da classe trabalhadora no Brasil, como já apontado aqui, sob o argumento altamente contestado de déficit nas contas previdenciárias. Autores como Cohn (2020) chamam atenção para a exclusão dos pobres na agenda pública, em que nem mesmo medidas neoliberais de focalização das políticas sociais aos segmentos extremamente pobres da população têm algum espaço.

No que tange especificamente à política de assistência social, um dos instrumentos adotados pelo governo Bolsonaro foi o aprofundamento do desmantelamento da institucionalidade construída no âmbito do MDS, cuja atuação, como aqui discutido, foi crucial para a implantação do Suas. Em continuidade ao desmonte das estruturas institucionais iniciado pelo governo anterior, o MDS, já em sua conformação dada na gestão Temer, foi extinto e substituído pelo Ministério

da Cidadania. Criado sob a justificativa de enxugar a máquina pública, o novo ministério incorporou as ações existentes na estrutura anterior e a elas agregou áreas tão diversas como esportes, atenção à primeira infância e política nacional sobre drogas. A incorporação dessa última contribuiu para legitimar a atuação e financiamento público das chamadas comunidades terapêuticas, entidades filantrópicas, em sua maioria de caráter religioso, voltadas ao atendimento das pessoas que fazem uso prejudicial de álcool e outras drogas, por meio da internação compulsória e da abstinência total.

Ao mesmo tempo, ao esvaziamento financeiro e à adoção de programas paralelos ao Suas iniciados na gestão Temer, somam-se medidas voltadas a um maior controle sobre os pobres e à acentuação de barreiras de acesso aos programas sociais. Tais medidas vão desde mudanças nos fluxos de concessão de benefícios até “caça” a possíveis fraudes na concessão de benefícios e programas.

A adoção de processos burocráticos protelatórios tem dificultado o acesso a determinados benefícios, a exemplo do que ocorre com o BPC⁶⁵, cujo critério de renda passou a ser supervalorizado e impeditivo de considerar outras vulnerabilidades sociais. Como consequência, em 2019, pela primeira vez na série histórica desde sua implantação, o BPC apresentou queda no número de beneficiários. Dados do próprio governo federal indicavam que, em agosto de 2020, cerca de 177 mil pessoas aguardavam na fila de espera para concessão do benefício.

No caso do PBF⁶⁶, o custo eleitoral de sua extinção é sabidamente alto, mas alterações menos radicais foram progressivamente introduzidas, entre elas o congelamento do valor do benefício monetário e o aumento da fiscalização para evitar supostas

⁶⁵ Inscrito na Constituição Federal de 1988 como um dos objetivos da política de assistência social, o BPC destina-se a idosos e a pessoas com deficiência com rendimento familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo (menos de US\$ 54,00). Trata-se de um benefício individual, não vitalício e intransferível, pago diretamente ao beneficiário por meio de cartão bancário magnético. Não possui condicionalidades e tem valor mensal de um salário mínimo (cerca de US\$ 213,00 em 2021). Sua criação representa uma inovação significativa no sistema de proteção social, principalmente por constitucionalizar, pela primeira vez no País, um benefício monetário desvinculado dos esquemas securitários que modelaram o padrão hegemônico de intervenção estatal brasileiro no social. Em janeiro de 2022, o BPC cobria o total de 4.738.332 beneficiários, dos quais 54% de pessoas com deficiência e 46% de idosos.

⁶⁶ O PBF foi instituído em 2004 e dirige-se a famílias pobres e extremamente pobres, assim definidas a partir de um corte de renda familiar per capita. O PBF combina transferência monetária direta às famílias beneficiárias a um conjunto de condicionalidades nas áreas de educação (frequência escolar mínima) e saúde (imunização, acompanhamento pré-natal e crescimento e desenvolvimento infantil), com a perspectiva de conjugar medidas de alívio imediato da pobreza a ações com efeitos de médio e longo prazos para quebrar o ciclo intergeracional da pobreza. Os valores pagos variam conforme o tipo de benefício, composto por um componente fixo – pago a famílias em extrema pobreza – e outro variável, conforme a composição familiar (crianças e adolescentes de 0 a 15 anos de idade, jovens até 17 anos, gestantes e nutrízes), até o limite de cinco benefícios variáveis por família. Em outubro de 2021, antes, portanto, de ser extinto, o Programa atingia o total de 14.654.783 famílias, o que representava 23,9% da população brasileira. Ao lado do BPC, o PBF contribuiu para importantes melhorias sociais e econômicas para seus beneficiários, tais como aumento da capacidade de consumo das famílias, do acesso à alimentação e a serviços de saúde e da frequência escolar, garantia de renda e ainda na redução dos indicadores de pobreza e extrema pobreza.

fraudes. Nesse processo, um montante de quase R\$ 84 bilhões (cerca de US\$ 18 bilhões) foi cortado do Programa no ano de 2020.

Mesmo assim, enquanto o presente texto estava sendo escrito, o PBF foi extinto e substituído pelo Programa Auxílio Brasil. A justificativa apresentada é de que o novo programa aprimoraria o conteúdo de seu antecessor, com possibilidade de ampliação do número de beneficiários e do valor do benefício, em uma aparente recalibração da política social. No entanto, o programa tem sido marcado por diversas incertezas, inclusive quanto à sua sustentabilidade fiscal, haja vista que a previsão orçamentária se limita ao ano de 2022, apontando em direção ao uso político do programa enquanto estratégia para angariar votos em ano eleitoral.

Diversos retrocessos podem ser observados nesse percurso. Para além da transferência monetária, o Auxílio Brasil agrega um conjunto de outros benefícios com propósitos bem distintos entre si e daqueles para os quais o PBF havia sido criado. Trata-se da inclusão de benefícios monetários tais como: auxílio creche, inclusão produtiva urbana e rural, auxílio esportes, bolsa de iniciação científica, entre outros. Tal inclusão acaba por pulverizar recursos e ações, envolvendo a assistência social, mais uma vez, a uma área à qual cabe qualquer ação dirigida aos pobres e miseráveis. Ao mesmo tempo, desarticula estruturas institucionais de implementação e acompanhamento de programas bem-sucedidos então existentes, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos e da Agricultura Familiar (discutido no Capítulo 7 deste livro), ou gera processos de recomodificação, como no caso do auxílio creche, pago diretamente a instituições contratadas, desconsiderando todo o esforço de construção da educação infantil como política pública de Estado e parte da educação básica promovido no País nas três últimas décadas.

Nesses termos, mais do que superar o emblema de um programa criado pelo governo Lula, a substituição do PBF pelo Auxílio Brasil se apresenta como um mecanismo meramente de transferência de renda, sem provisão da retaguarda dos serviços sociais, nos moldes caros à orientação neoliberal. Trata-se, assim, do retorno a uma concepção conservadora da assistência social, reforçada pela lógica meritocrática que acompanha as narrativas em torno do novo programa, em que a pobreza é vista como um fenômeno dependente do esforço individual, fazendo retroceder a própria noção da assistência social como política alicerçada de direitos.

Ao contrário do processo que comandou a Reforma Trabalhista, o desmonte da política de assistência social tem sido realizado de forma incremental e sub-reptícia. A principal estratégia tem sido o corte de recursos financeiros, justificado pela EC nº 95/2016, implicando perdas significativas para o custeio e a manutenção dos serviços continuados.

Estudo demandado pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS, 2021) indica que, entre 2016 e 2020, houve uma redução de mais de 60% dos recursos financeiros destinados à assistência social. Esse processo tem afetado também os entes subnacionais, provocando diminuição e até mesmo suspensão do cofinanciamento para a área e comprometendo a continuidade de muitos serviços.

Cabe ainda apontar para estratégias que têm sido adotadas sob a aparência de aperfeiçoamento ou recalibração da política. É o caso da proposição de um aplicativo para cadastramento no CadÚnico, com a justificativa de modernizá-lo. Mais do que um instrumento para registro de dados, o CadÚnico se constituiu como um mecanismo fundamental para acolhida da população, propiciando a escuta qualificada e o reconhecimento de suas necessidades e demandas sociais, além da criação de vínculos da população com os serviços. A substituição desse processo por um aplicativo digital autopreenchido implica a interdição dos mecanismos de proteção social à população mais pobre. Isso sem falar no enorme grau de exclusão digital da população brasileira, com dificuldades de acesso à internet e às informações necessárias para manuseá-la. Além disso, ataca o pacto federativo construído no País, centralizando o processo no governo federal e esvaziando o papel desempenhado pelos municípios e estados na condução da política.

O processo de desmonte tem sido, assim, favorecido pela condução política do governo em aliança aos interesses de grupos conservadores – tanto aqueles ligados a grupos religiosos vinculados a ONG prestadoras de serviços sociais quanto a segmentos do capital financeiro empenhados na disputa pelo fundo público – que deram sustentação ao golpe de 2016. Trata-se aqui da oportunidade de retorno desses grupos ao processo decisório em torno da política, na medida em que eles estiveram, na última década, limitados em sua capacidade de influência na definição da política setorial.

Sob um conjunto de argumentos que justificam cortes nos gastos públicos e aperfeiçoamento da própria política, em meio ao contexto de crise econômica e adoção de uma agenda de austeridade econômica das mais duras do mundo, o desmonte parece ser apoiado pelos setores médios e até mesmo pelos usuários e beneficiários da própria política, em função tanto da prevalência de uma forte noção meritocrática do direito social quanto da baixa qualidade que persiste em grande parte dos serviços prestados.

O tipo e a natureza da política de assistência social, dirigida a segmentos pobres e extremamente pobres, podem facilitar seu desmonte por duas razões principais.

A primeira está relacionada com os estigmas e os preconceitos que circundam as intervenções sobre os pobres e a pobreza, tratada quase sempre como um fenômeno individual associado a falhas de caráter e/ou “força de vontade”. Sob esse prisma, medidas de proteção social a esses segmentos são vistas como um reforço à pretensa falta de empenho dos beneficiários, gerando uma relação de dependência desses para com o Estado e um desperdício de recursos públicos. Desse modo, os custos políticos do desmonte são transferidos aos próprios beneficiários, transformados em bode expiatório a justificar a necessidade do desmantelamento.

A segunda razão diz respeito à baixa capacidade de organização, mobilização e vocalização dos segmentos beneficiados pela política de assistência social. Marcados por heterogeneidade, baixa escolaridade e privações as mais diversas, esses segmentos estão também excluídos dos canais e das estratégias de participação social. A principal base de apoio da política tem sido os profissionais da área, em especial aqueles com inserção simultânea na militância político-partidária e na academia, constituindo uma espécie de coalizão de defesa (*advocacy coalition*) em torno da política de assistência social. Esse grupo foi fundamental para a própria constituição do Suas, na medida em que assumiu cargos estratégicos (*policy windows*) no âmbito do governo federal, traçando as táticas necessárias para superar possíveis pontos de veto e buscar adesão de profissionais, gestores e conselheiros nos níveis subnacionais. Com a mudança da orientação política dos governos após o golpe de 2016, esse grupo foi afastado e substituído por atores com vinculação aos interesses particularistas das organizações da sociedade civil ligadas a grupos religiosos e filantrópicos conservadores.

Já em relação aos níveis subnacionais, percebe-se que os governos locais são bastante aderentes às orientações do gestor federal em exercício, sobretudo por meio da estrutura de incentivos financeiros criada para implantação de programas e benefícios. Os conselhos de assistência social em todas as esferas de governo têm sido marcados por forte presença de instituições filantrópicas interessadas em ganhos financeiros para suas entidades e pela tendência de aumento da participação de segmentos conservadores e de viés religioso.

Ao mesmo tempo, a tradição clientelística que caracteriza a área tem se mantido, ainda que modernizada, sendo persistentes a existência do primeiro-damismo e o uso eleitoral da política pública pelos gestores, como uma espécie de trampolim para impulsionar sua carreira política. Entre os profissionais que atuam na implementação da política e que poderiam ser uma importante base de apoio, os vínculos precários de trabalho contribuem para uma alta rotatividade nos equipamentos da assistência social e os tornam mais vulneráveis às oscilações da condução política dos governos

e gestores em exercício. A base de apoio capaz de resistir ao processo de desmonte encontra-se, assim, bastante fragilizada.

Desse modo, à orientação política do governo e da atuação dos segmentos conservadores, associam-se as próprias fragilidades na constituição de um sistema com pouco tempo de existência e carregado de ambiguidades, favorecendo o processo de desmonte.

Considerações finais

Como o capítulo procurou demonstrar, a mudança na coalizão política que governa o Brasil teve peso decisivo no processo, ainda em curso, de desmonte do Suas. Não se trata apenas de retrocessos em uma política pública específica, mas de todo o sistema brasileiro de proteção social construído no País a partir da Constituição de 1988.

Fatores externos, como a crise econômica de 2008 e o acirramento do contexto de austeridade permanente, contribuíram para o avanço do processo de desmonte do sistema de proteção social, sendo apresentados como justificativa para adoção de medidas contencionistas, tais como corte de gastos públicos e enxugamento da máquina estatal. Valendo-se desse contexto e gozando de maioria no Parlamento nacional, além de pouca resistência nas instâncias do Poder Judiciário, o governo federal construiu diferentes estratégias e instrumentos de desmonte, afetando tanto a densidade quanto a intensidade da política (BAUER *et al.*, 2012).

É certo que, para a construção dessas estratégias, o governo federal soube aproveitar brechas e ambiguidades da própria política de assistência social e do processo de institucionalização do Suas. Muitas dessas ambiguidades relacionam-se ao fato de que as inovações introduzidas pelo Suas foram aprofundadas pela *advocacy coalition* em cargos estratégicos na gestão ministerial. Não é de se subestimar, assim, que uma das estratégias centrais de desmonte foi o esvaziamento da estrutura institucional responsável pela coordenação nacional do Suas e o afastamento de atores-chave dessa coalizão de defesa das arenas decisórias da política. Ao mesmo tempo, medidas protelatórias na concessão de benefícios, alterações nas regras para acesso aos serviços, cortes de recursos financeiros, instauração de programas assentados na concepção da assistência como socorro aos desvalidos e recomodificação da política de assistência social têm se configurado como algumas das estratégias que vêm sendo levadas a cabo no processo de desmonte do sistema.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que o desmonte do Suas tem se dado pela combinação simultânea dos quatro tipos de estratégias de *policy dismantling* (*active, by default, symbolic e arena shifting*) contidos na tipologia desenhada por Bauer *et al.* (2012). Algumas das

estratégias adotadas possuem efeitos pouco visíveis no curto prazo, a exemplo das alterações no BPC, que podem ser caracterizadas como um *dismantling by default*. Outras se relacionam com mudanças na institucionalidade da política, como na substituição do MDS pelo Ministério da Cidadania e consequente esvaziamento de seu papel político de coordenação do Suas. Tal estratégia aproxima-se do desmantelamento do tipo *arena shifting*, em que houve tomada de decisão formal, mas baixa visibilidade e, conseqüentemente, baixo custo político.

Se essas estratégias têm perfil mais discreto, a extinção do PBF e sua substituição pelo Auxílio Brasil assemelham-se ao *dismantling active*, em que a visibilidade do processo se mostra vantajosa ao governo, por razões tanto ideológicas quanto político-eleitorais. Essas estratégias possuem também forte apelo à opinião pública, característico do desmantelamento simbólico, criando a imagem de que estariam sendo desenvolvidos esforços para melhoria da ação governamental.

É certo que as medidas de desmonte do Suas encontram respaldo em determinados setores da sociedade, para quem a pobreza decorre da falta de empenho, interesse e esforço individuais, responsabilizando os próprios pobres pela sua condição social. Essa é uma característica estrutural da sociedade brasileira, herdada do período colonial escravocrata e intensificada pela alta penetração de valores meritocráticos nas relações sociais do País. Em uma sociedade marcada por altos níveis de desigualdade social e por intensos processos de distinção social, a implantação de políticas públicas que incidam sobre privilégios consolidados tende a acirrar os conflitos distributivos. Nesse sentido, parcela da classe média insatisfeita com os rumos e os efeitos das políticas sociais implantadas durante os governos petistas apoia as medidas de desmonte do Suas. Entretanto, esse apoio se manifesta parcialmente mesmo entre os próprios beneficiários da política de assistência social. A mobilidade social produzida durante o período, expressa, sobretudo, pelo aumento da capacidade de consumo, é por eles atribuída a seus próprios esforços, desconsiderando a importante contribuição das políticas sociais.

A mudança na coalizão política que encabeça o governo federal possibilitou o retorno dos grupos sociais tradicionais, para quem a assistência social remete a práticas conservadoras de socorro aos desvalidos, com base na caridade cristã, e, portanto, como ação residual, focalizada, e não um direito. A eles, agregam-se interesses no financiamento público para suas entidades e na recuperação de sua capacidade de penetração no Estado, então restringidas pelo Suas. Trata-se, assim, como evoca o título do capítulo, de um avanço em direção ao passado, em que as conquistas introduzidas na política de assistência social estão a ruir como um castelo de areia.

Diante desse quadro, cabe perguntar qual é a capacidade de resistência ao processo de desmonte do Suas. A *policy community* que teve papel crucial na constituição do sistema vê sua atuação enfraquecida, tanto pelos conflitos surgidos ao longo do processo, em função de divergências surgidas sobre o conteúdo e os instrumentos da política de assistência social, quanto pelo afastamento das posições estratégicas que ocupavam no processo decisório da política. Gestores estaduais e municipais que aderiram ao Suas tendem a adotar as políticas traçadas pelo governo federal em turno, além de sofrerem com alta rotatividade decorrente dos ciclos eleitorais e das injunções político-partidárias em nível local. Além disso, os profissionais que atuam na área, que poderiam ser uma importante base de apoio ao Suas, têm, em geral, sua autonomia bastante restringida pelos vínculos precários de contratação e pelos baixos salários, não sendo incomuns a rotatividade e mais de um vínculo empregatício em diferentes locais. Isso sem falar na baixa capacidade de mobilização e vocalização de demandas por parte dos beneficiários da política.

Movimentos de resistência têm se articulado em todo o País, por meio da Frente Nacional e das frentes estaduais em defesa do Suas, dos Fóruns Nacionais, Estaduais e Municipais de Trabalhadores do sistema e da própria atuação do Conselho Nacional de Assistência Social. Resta saber qual a capacidade efetiva desse movimento em fazer frente ao acelerado processo de desmonte do Suas. Ao que parece, não basta a defesa do Sistema, mas a defesa intransigente da própria democracia e de um novo patamar civilizatório.

Referências

ALCHORNE, S. C. A. 20 anos de LOAS – análise das normativas nacionais. *O Social em Questão* 30, [s. l.], v. 17, n. 30, p. 25-46, 2013.

ARRETCHE, M. T. *Estado Federativo e Políticas Sociais*. São Paulo: Ed. Revan FAPESP, 2000.

AVRITZER, L. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAUER, M. W; KNILL, C. A Conceptual framework for the comparative analysis of policy change: measurement, explanation and strategies of policy dismantling. *Journal of Comparative Policy Analysis*, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUER, M. W. *et al. Dismantling Public Policy: preferences, strategies, and effects.* Oxford: Oxford University Press, 2012.

BICHIR, R.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. *In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (org.). As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.* São Paulo: Unesp, 2019.

BOSCHETTI, I. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.* 2. ed. Brasília, DF: Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho: Departamento de Serviço Social: Universidade de Brasília, 2003.

BOSCHETTI, I. *Questões correntes no debate sobre metodologia de avaliação de políticas públicas.* Texto didático preparado para o curso de especialização à distância Política Social e Desenvolvimento Urbano. Brasília, DF: UnB, 2006.

BOURDIEU, P. *A distinção: crítica social do julgamento.* São Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 142, n. 141, p. 57-73, 25 jul. 2005.

COHN, A. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 109, p. 129-160, 2020.

COSTA, B; PALOTTI, P. Federalismo, descentralização e o novo arranjo institucional da política de assistência social: lidando com problemas de coordenação e autonomia. *In: HOCKMAN, G.; FARIA, C. A. P. (org.). Federalismo e políticas públicas no Brasil.* Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

COUTO, B. R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In: BRASIL. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009.

DRAIBE, S. M. As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho*. Brasília, DF: IPEA, 1989. p. 1-66.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In SOARES, G. A. D; D'ARAÚJO, M. C. (Ed) *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 271-306.

DRAIBE, S. M. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. *Cadernos de pesquisa* 32. Campinas: UNICAMP, 1998.

FAGNANI, E. Da descentralização não-planejada ao federalismo cooperativo: tendências, contradições e impasses da descentralização das políticas sociais no Brasil nos anos 90. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, 2., 1997, Venezuela. *Anais [...]*. Isla Margarita (Venezuela): CLAD, out. 1997.

FATORELLI, M. L. Você está sendo roubado pela PEC 241. *Auditoria Cidadã da Dívida*, Brasília, DF, 18 out. 2016. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/voce-esta-sendo-roubado-pela-pec-241/>. Acesso em: 01 dez. 2021.

FERNANDES, F. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FLEURY, S. Seguridade social: um novo patamar civilizatório. *In: DANTAS, B. (coord.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Brasília, DF: Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. 5 v. p. 1-27.

FONSEAS. FÓRUM NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Revista Gestão Social 3ª edição: assistência social no enfrentamento da Covid19, papel estratégico estados*. Brasília, FONSEAS, 2021.

FONSECA, P.; SOUZA, L. E. (org.). *O processo de substituição de importações*. São Paulo: LCTE (Livraria Ciência e Tecnologia Editora Ltda), 2009.

FRANZESE, C. *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de Políticas Públicas*. 2010 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: 2010.

GRAU, E. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 13. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2008.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. *Journal of European Public Policy*, [s. l.], v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013. Disponível em: <http://mwbauer.eu/wp-content/uploads/2019/03/Policy-Dismantling.pdf>. Acesso em: 07 maio 2021.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição no Brasil no século XX. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P (org.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Unesp, 2019.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Essex, Pearson Education Limited, 2ª edição, 2014.

LICIO, E. C. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. 2012. 351 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

LOBATO, L. V. C. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-730, 2009.

MASCARO, A. L. *Crise e Golpe*. São Paulo: Boitempo, 2018.

MATTEI, L. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. *Revista de Economia Política*, [s. l.], v. 33, n. 1 (130), p. 41-59, 2013.

MENDOSA, D. *Gênese da política de assistência social do governo Lula*. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MESTRINER, M. L. *O Estado entre a filantropia e assistência social*. São Paulo: Cortez, 2008.

MIGUEL, L. F. *O Colapso da Democracia no Brasil: da Constituição ao Golpe de 2016*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo: Expressão Popular, 2019.

MOTA, A. E. *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2008.

NASCIMENTO, M. R.; LIMA, I. R. S.; NORONHA, G. C. (org.). *Golpe de 2016 e a corrosão da democracia no Brasil*. São Paulo: Paco Editorial, 2020.

PAIVA, B. A. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 26, n. 87, p. 5-24, 2006.

PEREIRA, P. A. P. *A assistência social na perspectiva dos direitos: uma crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília, DF: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: PEREIRA, P. A. P.; BRAVO, M. I. S. *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro, Cortez/UERJ, 2001. p. 25-42.

PIERSON, P. Coping with permanent austerity: Welfare State restructuring in affluent democracies. *Revue française de sociologie*, v. 43, n. 2, 2002. p. 369-406. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_2002_num_43_2_5498. Acesso em: 31 out. 2021.

PRONER, C. et al. (org.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.

QUIROGA, A. M. Assistência e Poder: revendo uma articulação histórica. *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 14-28, 2008.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SATYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M. The Path of Brazilian Social Assistance Policy Post-1988: the Significance of Institutions and Ideas. *Brazilian Political Science Review*, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014.

SENNA, M. C. M.; SILVA, D. E. O Sistema Único de Assistência Social na agenda governamental brasileira: considerações sobre o processo de formulação da PNAS 2004 e NOB-SUAS 2005. In: SENNA, M. C. M. (org.). *Sistema único de assistência social no Estado do Rio de Janeiro*. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2016. p. 1-37.

SOUZA, J. *A radiografia do Golpe*. São Paulo: LeYa: 2016.

SPOSATI, A. Especificidade e intersetorialidade da política de assistência social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 77, p. 30-53, 2004.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, DF: MDS, UNESCO. 2009. p. 13-56.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, v. 26, n. 87, p. 96-122, 2006.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. Coalitions, science, and belief change: comparing adversarial and collaborative policy subsystems. *The Policy Studies Journal*, [s. n.], v. 37, n. 2, p. 195-212, 2009.

YAZBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBEK, M. C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.