

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

ALZIRA DO CARMO CARVALHO ERICEIRA

**A GESTÃO E O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
ESTADO DO MARANHÃO: versos e reversos pós-golpe de 2016**

São Luís
2023

ALZIRA DO CARMO CARVALHO ERICEIRA

**A GESTÃO E O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
ESTADO DO MARANHÃO: versos e reversos pós-golpe de 2016**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Valeria Ferreira Santos de Almada Lima.

São Luís

2023

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

Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Carvalho Ericeira, Alzira do Carmo

A GESTÃO E O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ESTADO DO MARANHÃO: versos e reversos pós-golpe de 2016 Alzira do Carmo Carvalho Ericeira. - 2023.

177 p.

Orientadora: Valeria Ferreira Santos de Almada Lima

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

1. Assistência Social. 2. Gestão.
3. Financiamento. 4. Golpe 2016. 5. Maranhão.
I. Ferreira dos Santos de Almada Lima, Valeria. II. Título.

ALZIRA DO CARMO CARVALHO ERICEIRA

**A GESTÃO E O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
ESTADO DO MARANHÃO: versos e reversos pós-golpe de 2016**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de Doutora em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Valeria Ferreira Santos de Almada Lima.

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

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

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

Profa. Dra. Annova Miriam Ferreira Carneiro
Doutora em Política Públicas
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

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

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

À família Ericeira, por fazer da educação um pilar

AGRADECIMENTOS

A Deus, que nos deu a vida e que sem ele nada seria possível.

Em especial aos meus Pais e a minha Avó que, indiscutivelmente me apoiam de todas as formas.

Ao meu amado filho, Antonio Carlos, que chegou no percurso do Doutorado e encheu a minha vida de amor e alegria.

Incondicionalmente ao meu esposo Cristinno Farias pela paciência, incentivo e companheirismo em todas as horas.

Aos meus Irmão Marcelo Ericeira, Raimundo Ericeira, Ericeira Júnior e Maria Ericeira, pela solidariedade nesses momentos difíceis;

À Professora Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima pelas valiosas contribuições como orientadora.

Ao GAEPP, onde iniciei como bolsista e dei meus primeiros passos em pesquisas científicas.

À querida Professora Dra. Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira pelo apoio e carinho de sempre.

À Professora Dra. Maria Salviana Pastor Santos Sousa e Professora Dra. Cleonice Corrêa Araújo, minhas eternas referências nos estudos.

À Professora Dra. Maria Ozanira Silva e Silva e a Professora Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho pelas riquíssimas contribuições na qualificação desta Tese.

Às equipes da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Anajatuba, Santa Rita e São Luís pela colaboração nesta pesquisa.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para que este trabalho fosse possível.

RESUMO

O objetivo desta tese é apresentar resultados da avaliação da implementação da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, tendo como foco a gestão e o financiamento, no que se refere às seguintes dimensões: processo de gestão; participação e controle social; processo de financiamento. O recorte temporal deste estudo se refere ao período de 2016 a 2023. O processo de consolidação do SUAS foi abruptamente interrompido a partir do Golpe de 2016. A partir de então, tem ocorrido um desmonte das conquistas contidas na Constituição Federal de 1988. Assim, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS vivencia retrocesso com a retirada de recursos e precarização da gestão, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95, que instituiu Novo Regime Fiscal que prevê o congelamento dos gastos com políticas sociais. O método que orientou este estudo fundamentou-se na perspectiva histórico-dialética. Os procedimentos utilizados foram: pesquisa bibliográfica; análise documental; levantamento de dados secundários; realização de entrevistas semiestruturadas com gestores, técnicos e conselheiros, nos municípios de São Luís, Santa Rita e Anajatuba. Compreendemos que o Golpe de 2016 afetou negativamente a gestão e o financiamento da Política de Assistência Social, com drástica redução de recursos financeiros, diminuição da participação e do controle social, precarização dos serviços e perda de cobertura de atendimento aos usuários.

Palavras-chave: Assistência Social. Gestão. Financiamento. Golpe de 2016. Maranhão.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to present results of the evaluation of the implementation of the Social Assistance Policy in the State of Maranhão, focusing on management and financing, with regard to the following dimensions: management process; participation and social control; financing process. The time frame of this study refers to the period from 2016 to 2023. The SUAS consolidation process was abruptly interrupted after the 2016 Coup. The Unified Social Assistance System – SUAS experiences a setback with the withdrawal of resources and precarious management, such as Constitutional Amendment No. 95, which instituted the New Fiscal Regime that provides for the freezing of spending on social policies. The method that guided this study was based on the historical-dialectical perspective. The procedures used were: bibliographic research; document analysis; secondary data collection; conducting semi-structured interviews with managers, technicians and counselors in the municipalities of São Luís, Santa Rita and Anajatuba. We understand that the 2016 Coup negatively affected the management and financing of the Social Assistance Policy, with a drastic reduction in financial resources, a decrease in participation and social control, precariousness of services and loss of service coverage for users.

Keywords: Social Assistance. Management. Financing. Coup of 2016. Maranhão.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICO

TABELA 1	Municípios integrantes da amostra da pesquisa empírica: porte dos municípios e nível de gestão da Política de Assistência Social.....	21
TABELA 2	Entrevistas realizadas por municípios.....	22
GRÁFICO 1	Total de recursos transferidos para o Estado do Maranhão, referentes aos Blocos da PSB e PSE, entre 2016 e 2021.....	163
TABELA 3	Comparativo dos valores das parcelas do cofinanciamento federal entre janeiro/2016 e dezembro/2022, nos municípios de Anajatuba, Santa Rita e São Luís.....	165

LISTA DE SIGLAS

BPC	-	Benefício da Prestação Continuada
CadÚnico	-	Cadastro Único
CCS	-	Conselhos do Programa Comunidade Solidária
CEAS	-	Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo
CIBs	-	Comissões Inter gestores Bipartites
CIT	-	Comissões Inter gestores Tripartite
CMAS	-	Conselhos Municipais de Assistência Social
CNAS	-	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	-	Conselho Nacional de Serviço Social
CONGEMA	-	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CPI	-	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	-	Centros de Referência da Assistência Social
CREAS	-	Centro Especializado de Assistência Social
DATAPREV	-	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
EC	-	Emenda Constitucional
FEAS	-	Fundo Estadual de Assistência Social
FGTS	-	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	-	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	-	Fundo Nacional de Assistência Social
FNTSUAS	-	Fórum Nacional de Trabalhadores/as do SUAS
FNUSUAS	-	Fórum Nacional de Usuários do SUAS
FONSEAS	=	Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social
FPM	-	Fundo de Participação Municipal
FUNABEM	-	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNRURAL	-	Fundo Nacional do Trabalhador Rural para Previdência Social
IAPAS	-	Instituto de Administração Financeira de Assistência Social
IDHM	-	Índice de Desenvolvimento Humanos
IGD	-	Índice de Gestão Descentralizada
IGD PBF-E	-	Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa

	Família
IGD PBF-M	- Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família
IGDSUAS-E	- Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social
IGDSUAS-M	- Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social
IMESC	- Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos
INAMPS	- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	- Instituto Nacional da Previdência Social
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JK	- Juscelino Kubitschek
LBA	- Legião Brasileira de Assistência
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
MOBRAL	- Movimento Brasileiro de Alfabetização
MP	- Medida Provisória
NOB	- Norma Operacional Básica
NOB-RH	- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NRF	- Novo Regime Fiscal
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
PAS	- Política de Assistência Social
PBF	- Programa Bolsa Família
PEC	- Proposta de Emenda à Constituição
PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Partido Liberal
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar
PNAD-C	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é o órgão da Organização das Nações Unidas
PSB	- Proteção Social Básica

PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	- Proteção Social Especial
PT	- Partido dos Trabalhadores
SCFV	- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDES	- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social
SEMCAS	- Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SINPAS	- Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNIS	- Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SUAS	- Sistema Único da Assistência Social
SUDENE	- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUS	- Sistema Único de Saúde
UFMA	- Universidade Federal do Maranhão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	ASSISTÊNCIA SOCIAL: do assistencialismo à política nacional de assistência social	25
2.1	Assistência Social no Brasil: da Colônia à Era Vargas	25
2.2	Desenvolvimentismo e práticas caritativas	37
2.3	A Assistência Social no período da ditadura militar: entre a repressão política e a ampliação dos padrões assistenciais	41
2.4	O período de transição democrática: a luta pela seguridade social pública	45
2.5	Brasil contemporâneo, democratização e neoliberalismo: da travessia do deserto à promulgação da LOAS	49
2.6	A tessitura da Política de Assistência Social nos governos	60
2.7	A ascensão do conservadorismo e o Golpe de 2016: desdobramentos na Política de Assistência Social	72
3	A GESTÃO E O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: normativas legais	87
3.1	Reorganização do modelo de gestão: diretrizes para a descentralização político-administrativa	87
3.2	O novo modelo de financiamento: diretrizes para o compartilhamento de responsabilidades	95
3.3	Gestão e financiamento da Política de Assistência no contexto pós-golpe de 2016	103
3.4	Gestão e financiamento na atualidade do novo Governo Lula (2023)	113
4	DESVELANDO O PROCESSO DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARANHÃO: 2016-2023	117
4.1	Caracterização socioeconômica do Maranhão	118
4.2	Caracterização socioeconômica dos municípios selecionados para o estudo empírico	123
4.2.1	<i>Caracterização do município de Anajatuba</i>	123

4.2.2	<i>Caracterização do município de Santa Rita.....</i>	128
4.2.3	<i>Caracterização do município de São Luís.....</i>	130
4.3	Caracterização da Política de Assistência Social nos municípios da amostra da pesquisa empírica.....	134
4.4	O processo de gestão da Política de Assistência Social.....	138
4.5	Participação e controle social na Política de Assistência Social nos municípios pesquisados.....	146
4.6	O processo de financiamento da Política de Assistência Social.....	157
5	CONCLUSÃO.....	167
	REFERÊNCIAS.....	172

1 INTRODUÇÃO

Na presente tese avalia-se a implementação da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, tendo como foco a gestão e o financiamento. Assim, esse estudo investigativo possui um caráter de resgate histórico de memória da Política de Assistência Social e vincula-se ao campo de pesquisa sobre avaliação de políticas e programas sociais e foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Políticas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como exigência para a obtenção do título de doutora em Políticas Públicas.

O estudo desenvolvida nesta tese vincula-se a pesquisa nacional e regional que vem sendo desenvolvida no âmbito de uma proposta de cooperação acadêmica aprovada e financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), envolvendo o Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA); o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), sob a coordenação geral do primeiro. Tal pesquisa deu origem a obras que são referências para o estudo da Política de Assistência Social no Brasil: O Sistema Único de Assistência Social: Uma realidade em movimento (2010) e O Sistema único de Assistência Social (SUAS) no Norte e Nordeste: realidades e especificidades.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 define dentre outros aspectos, a gestão descentralizada, o cofinanciamento e as competências técnicas-políticas das esferas de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais, em conjunto, têm papel efetivo no processo de implementação e operacionalização dessa Política.

Nesse processo verifica-se que desde a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), está definido que os estados devem, além de estimular e prestar serviços de caráter regional, dar o apoio necessário aos municípios que não disponham de recursos materiais, humanos e financeiros suficientes para assumir a execução das ações e dos serviços referentes à Política de Assistência Social.

A Política de Assistência Social vem passando por um processo de descentralização desde o início da década de 2000. Em 2005, com a implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), os princípios e diretrizes da LOAS,

pautados na descentralização e na democratização, são reforçados e colocados na ordem do dia, como pressupostos básicos para a sua implementação.

A criação do SUAS e da legislação e normativas que o embasam foi acompanhada de firme compromisso do governo federal com o financiamento dos serviços. Os recursos federais para Assistência Social foram multiplicados por quatro em termos reais, entre 2002 e 2015, do final do governo Fernando Henrique Cardoso, passando pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva até a gestão de Dilma Rousseff. A expansão dos equipamentos públicos da Assistência Social, contando com cofinanciamento federal, foi realidade em praticamente todo o país (Fundação Perseu Abramo, 2021).

O Suas foi construído com o aprofundamento do pacto federativo, da cooperação entre os três níveis de governo, de compromissos comuns com as prioridades e de firme engajamento com o diálogo, a pactuação e a transparência de informações.

Dessa forma, destaca-se que a articulação entre os governos federais e estaduais na implementação de uma dada política pública pode influir decisivamente nos rumos da sua municipalização. Isso se dá em virtude de que o Brasil é estruturalmente um país caracterizado pela existência de uma esmagadora maioria de municípios com autonomia econômica pouco expressiva, com pequeno porte populacional e significativa dependência de transferências fiscais.

Neste caso, a ação conjunta dos governos contribui decisivamente para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão destas políticas, obstáculos estes de ordem econômica ou fiscal.

Vale ressaltar que a Política de Assistência Social é um direito social definido na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, como resultado de um amplo processo de lutas e conquistas dos vários segmentos da sociedade. Esta Política vem passando por retrocessos, haja vista que os cortes orçamentários, em momentos de crise do Estado brasileiro, sempre recaíram sobre os programas sociais e que, sistematicamente, apenaram os segmentos empobrecidos.

É necessário assegurar a Política de Assistência Social como garantia de proteção à população, sobretudo, em momentos de aprofundamento das desigualdades, do aumento da violência, de privações e sofrimentos, que atingem sobremaneira os segmentos que estão em condições mais vulneráveis. Em uma

conjuntura tão adversa aos direitos sociais se coloca na ordem do dia a defesa da Assistência Social como responsabilidade pública estatal, que garanta financiamento e participação social.

O processo de consolidação da Política de Assistência Social no Brasil vinha se estruturando, embora com fragilidades, no contexto de diversidades territoriais, regionais, culturais, étnico raciais, econômicas e sociais. Nesse processo de consolidação do sistema, elementos de gestão, financiamento, controle social, processos de capacitação, tecnologias de informação, gestão do trabalho, sistemas de avaliação e monitoramento estavam sendo debatidos com vistas à consolidação da PNAS no âmbito da proteção social brasileira. Assim, a política vinha galgando legitimidade num campo de confronto entre a Assistência Social do passado e a Assistência Social como política de Estado.

Entretanto, o processo de consolidação do SUAS foi abruptamente interrompido a partir do Golpe de 2016¹. A partir de então, tem-se presenciado um processo de desmonte das conquistas contidas na Constituição Federal de 1988. Assim, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e demais políticas sociais, vivenciam a retirada de recursos e retrocessos na gestão. A Emenda Constitucional nº 95, por exemplo, instituiu um Novo Regime Fiscal que congelou os recursos gastos com políticas sociais por 20 (vinte) anos.

O contexto pós-Golpe de 2016, caracterizado pelos governos Temer e Bolsonaro foram marcados por diversos ataques aos direitos sociais, aqui em destaque a Política de Assistência Social. De fato, estes atuaram para devolver a Assistência Social para o campo da filantropia, inclusive com a ampliação de isenções tributárias, esvaziando a concepção de direitos e de ampliação de serviços para os vários públicos em vulnerabilidade. Trouxeram de volta a velha política assistencialista, baseada no favor e no “primeiro damismo”. Um caminhar em direção ao passado, mais excludente, menos eficiente na garantia de direitos, menos participativo e menos federativo.

A partir do Golpe de 2016, com o governo Temer, o modelo da Assistência Social republicano e participativo passou por um processo de enfraquecimento. Com o governo Bolsonaro, esse modelo foi rompido. A

1 O Contexto do Golpe de 2016, bem como seus determinantes e significados, será tratado no item 2.7 desta tese.

responsabilidade pública com os direitos sociais, que está no cerne do SUAS, foi alvo de um esvaziamento progressivo. A redução do gasto federal com serviços deixou os municípios abandonados em face aos compromissos nacionais com a população mais vulnerável, deixando desprotegidas famílias em condições de pobreza, fragilizadas por contextos de violência ou por ausência de proteções e de garantia de vínculos. Ficam desprotegidos os que estão submetidos a situações de abandono, isolamento, trabalho infantil, exploração sexual ou situação de rua, contexto esse agravado pela pandemia da COVID-19.

Os recursos orçamentários para o cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social sofrem tanto com redução como com descontinuidades nos repasses. Diante desse quadro de retrocesso no âmbito da Política de Assistência Social, indagamos: quais os significados dessas medidas para a Política de Assistência Social na realidade maranhense?

No caso do Maranhão, pode-se dizer que o processo de dominação política contribui para agravar a sua condição de subdesenvolvimento, pois estudos que tratam sobre a estrutura social e política desse estado como eixo de análise a exemplo de: Reis (1993); Corrêa (1993), apontam que essa estrutura se constituiu historicamente calcada numa rede de mediações entre o público e o privado com forte tendência à indistinção dessas duas esferas e à centralização do poder.

Portanto, a questão que se coloca é que, além da formação política, econômica e social do Estado do Maranhão, o golpe de 2016 incidiu negativamente no processo de gestão e financiamento da Política de Assistência Social. Dessa forma, tomamos a Política de Assistência Social como objeto de estudo desta tese, realizando um recorte, mediante o qual elegemos a título de delimitação desse objeto a gestão e o financiamento da Política de Assistência Social na particularidade do Estado do Maranhão.

A opção por este objeto de estudo se coaduna com a minha experiência na política da Assistência Social durante 7 anos, o que já reclamava em pensamento e emoção um tempo de questionar aspectos teóricos que poderiam se transformar num relevante e instigante problema de investigação. Destaco minha experiência enquanto Técnica de Referência – Assistente Social, no Centro Especializado de Assistência Social – CREAS, no município de Anajatuba – MA, onde foi possível vivenciar os limites financeiros, técnicos e da própria participação social, no processo de implementação da Política de Assistência Social.

Ademais, o interesse em aprofundar os estudos sobre a temática proposta ganhou novo impulso quando, recentemente, pude participar da equipe, vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social – SEDES, que objetivava realizar um diagnóstico socioterritorial do Maranhão com o objetivo de conhecer a realidade concreta de cada município maranhense, a partir de uma abordagem territorial que possibilitasse identificar as necessidades e as principais problemáticas vivenciadas por cada município. Tal diagnóstico permitiu reformular e atualizar os instrumentos de gestão e financiamento das ações socioassistenciais, bem como organizar regionalmente a política de Assistência Social. Tudo isso me ensinou a compreender a organização e os limites das políticas do conjunto da Seguridade Social, em particular, da Assistência Social.

Os estudos e pesquisas no campo das políticas sociais suscitam a definição de um aporte teórico-metodológico capaz de dar sustentação a uma análise crítica, histórica e concreta da realidade. Pensar o processo de gestão e financiamento da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão exhibe desafios que sugerem profundas reflexões e investigações, na perspectiva de apreender o movimento da realidade e o envolvimento de sujeitos sociais, num dado contexto histórico.

Dessa forma, os pressupostos metodológicos orientadores do presente estudo partem da compreensão de que [...] a realidade social é complexa e qualquer processo investigativo requer movimentos conscientes e sistemáticos nos quais se devem considerar suas determinações e contradições. Os processos investigativos exigem o envolvimento dos sujeitos sociais responsáveis pela formulação e implementação do objeto investigado; A aproximação desses sujeitos carece de preparação e demanda compromisso com a situação em foco e com esses sujeitos (SOUSA, 2009, p. 7).

A construção do conhecimento demanda, então, a apreensão do conteúdo do fenômeno, prene de mediações históricas concretas que só podem ser reconhecidas à luz das abstrações do pensamento, isto é, do pensamento teórico. No entanto, não se trata de descartar a forma pela qual o dado se manifesta, pelo contrário, trata-se de apreendê-lo como dimensão parcial, superficial e periférica da realidade.

Portanto, o conhecimento calcado na superação da aparência em direção à essência requer [...] situar e analisar os fenômenos sociais em seu complexo e

contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva da totalidade e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 38).

Assim, a proposta para este estudo é abordar a Política de Assistência Social a partir da perspectiva crítico-dialética, por meio do método dialético materialista. Acredita-se que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade que articula diferentes sujeitos, que possuem interesses e expectativas diversas, que se materializam em uma realidade complexa e contraditória.

Portanto, ao se buscar desvelar a essência da Política de Assistência Social, bem como o seu processo de gestão e financiamento é necessário descobrir as múltiplas determinações ontológicas do real. Para tanto, tem-se que percebê-la como fenômeno social e histórico que só pode ser apreendido no contexto de uma dada formação econômica e social.

Neste sentido, a proposta de estudo objetiva avaliar o processo de gestão e financiamento da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão no período de 2016 a 2023. Entende-se que se faz necessário compreender a Assistência Social enquanto uma política pública, que possui uma estrutura técnico-operativa, normatizada por regulamentações nacionais, estaduais e municipais, que é permeada por tensões políticas e sociais.

As dimensões de análise utilizadas no processo de investigação têm estreita relação com o processo de implementação, seus condicionantes político-institucionais e resultados. Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa foi: Avaliar o processo de implementação da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, com foco na gestão e financiamento no período de 2016 a 2023. Os objetivos específicos foram: Resgatar historicamente o contexto sócio-histórico da emergência e desenvolvimento da Política de Assistência Social até a atualidade; analisar a concepção e o desenho da Política de Assistência com foco no seu modelo de gestão e nas perspectivas de descentralização e de financiamento que a fundamentam e; desvelar os avanços e limites do processo de gestão e de financiamento da Política de Assistência Social nos municípios selecionados para o estudo empírico, no período de 2016 a 2023.

Segundo Silva (2001) o ato de avaliar é entendido como um julgamento de valor. Portanto, a avaliação não é neutra nem exterior às relações de poder, é ao

mesmo tempo um ato técnico, e também político. “Não é desinteressado, mas exige objetividade e independência, fundamentando-se em valores e no conhecimento da realidade bem como considerando os sujeitos sociais envolvidos no programa” (SILVA, 2001, p.49).

Deste modo, o processo avaliativo gera compromisso com mudanças na realidade em foco e orienta a intervenção prática transformadora da realidade, uma vez que o conhecimento produzido pode subsidiar processos técnicos de tomadas de decisões, como também instrumentalizar a luta popular pela ampliação de direitos sociais.

A modalidade de pesquisa adotada no estudo será do tipo avaliação de processo. Segundo Silva (2001), esta é vista como o modelo de avaliação de políticas e programas sociais voltado, sobretudo, para aferir a eficácia de um programa, a qual verifica em que grau o programa está sendo implementado conforme as diretrizes preestabelecidas e quais as relações entre o produto gerado e as metas previstas. Para tanto, tal avaliação prima pela identificação do funcionamento do programa e dos serviços prestados e das condições que facilitam e entram o processo de implementação da política.

No que tange ao espaço geográfico da pesquisa foram selecionados três municípios: Anajatuba, Santa Rita e São Luís. O estudo de campo foi realizado em uma amostra intencional, sendo os municípios selecionados a partir do critério porte do município, incluindo municípios de porte pequeno nível II, médio e metrópole. Ainda, para a escolha dos municípios foi levada em consideração a diversidade da realidade do desenvolvimento da Política de Assistência Social, visto que os municípios selecionados estão em gestão básica e plena. Ademais, a escolha dos municípios considerou aqueles de maior viabilidade² para realização da pesquisa.

Tabela 1: Municípios integrantes da amostra da pesquisa empírica: porte dos municípios e nível de gestão da Política de Assistência Social

Município	Porte do Município	Nível de gestão da Política Assistência Social
Anajatuba	Pequeno nível II	Básica
Santa Rita	Médio	Básica
São Luís	Metrópole	Plena

Fonte: Elaboração própria.

² Considerou-se os municípios mais próximos de onde reside a pesquisadora, e também, aqueles que se teve maior facilidade de contado com os gestores.

Para a realização do processo investigativo, subsidiamos a construção do estudo a partir dos seguintes procedimentos: a) pesquisa bibliográfica, com vistas à apropriação teórica e histórica das categorias norteadoras do estudo com destaque para Política de Assistência Social, Gestão, Descentralização, Fundo Público, Participação e Controle Social; b) análise documental, referente à Política de Assistência Social, a partir dos documentos oficiais como planos, relatórios, tabelas, dentre outros, tendo por referência o processo de gestão e financiamento desta Política no período de 2016 a 2023; c) levantamento de informações referentes a processo de gestão e financiamento da Política de Assistência Social em nível nacional, estadual e municipal; d) realização de entrevistas semiestruturadas³ com gestores, técnicos e conselheiros envolvidos na implementação da política nos municípios selecionados para a pesquisa empírica.

No decorrer da pesquisa de campo, todavia, foi necessário fazer adaptações no planejamento inicial devido a algumas dificuldades encontradas, tais como: secretários municipais que se negaram a conceder entrevista, apesar das inúmeras tentativas por parte da pesquisadora; impossibilidade de realização de grupos focais, em especial com os conselheiros municipais de Assistência Social, o que resultou na promoção de entrevistas. A tabela 1, abaixo, mostra a pesquisa empírica realizada, por município, que totalizou 23 entrevistados.

Tabela 2: Entrevistas realizadas por municípios

Município	Instituição	Sujeitos Entrevistados
Anajatuba	Secretaria Municipal de Assistência Social	Secretária Municipal de Assistência Social Assessora Técnica da Secretaria de Assistência Social
	Conselho Municipal de Assistência Social	Secretária executiva 3 conselheiros Presidente não concedeu entrevista
Santa Rita	Secretaria Municipal de Assistência Social	Secretária Adjunta de Assistência Social Gestor do SUAS O secretário não concedeu entrevista
	Conselho Municipal de Assistência Social	Presidente do Conselho Secretária executiva 3 conselheiros
São Luís	Secretaria Municipal de	A secretária não concedeu entrevista

³ Parte-se do pressuposto de que a entrevista semiestruturada “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p. 152).

	Assistência Social	Gestora do SUAS Técnica Assistente Social da Gestão do SUAS
	Conselho Municipal de Assistência Social	Presidente do Conselho Secretária executiva 5 conselheiros

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se que a análise apresentada nesta tese é resultante dos procedimentos adotados, tanto quantitativos, por meio dos indicadores sociais, quanto qualitativos, levantados na pesquisa empírica. Em se tratando da abordagem quantitativa, essa permite a utilização de dados estatísticos, variáveis e informações numéricas, que subsidiam a pesquisa e permitem uma maior apropriação do objeto da pesquisa em uma perspectiva de totalidade

Quanto à dimensão qualitativa, foram apresentados resultados avaliativos, com base na percepção dos sujeitos entrevistados quanto à implementação da Política de Assistência Social, com foco na sua gestão e no financiamento. Assim, parte-se do pressuposto de que os resultados de uma avaliação não expressam uma verdade inquestionável, mas sim uma perspectiva, devendo, por conseguinte, ser considerada como uma visão relativa expressa por um grupo de sujeitos (SILVA, 2016, p.32).

Além dessa introdução a exposição dos resultados de todo esse percurso metodológico desdobra-se em três capítulos. O primeiro capítulo trata da trajetória histórica da Assistência Social até os tempos atuais. Nessa seção, primeiramente, faz-se um breve resgate histórico a fim de se evidenciar o processo de surgimento da Assistência Social, ligada à Igreja Católica e com cariz assistencialista e filantrópico, assim como, a sua incorporação ao aparato estatal a partir do Governo de Getúlio Vargas em 1930. Destacam-se, ainda, a Assistência Social durante a Ditadura Militar e sua tecnificação, bem como, os principais sujeitos e organizações que lutaram, no período da abertura política, pelo reconhecimento da Assistência Social enquanto direito e dever do Estado. Ainda, trata-se sobre sua incorporação à Constituição federal de 1988, e os constantes ataques que vem sofrendo desde então, com destaque para os contexto pós-golpe de 2016.

No segundo capítulo, discute-se acerca das normativas legais que embasam a gestão e o financiamento da Política de Assistência Social, tais como a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS; Política Nacional de Assistência Social – PNAS, Sistema Único de Assistência Social – SUAS; Norma Operacional Básica do

SUAS – NOB/SUAS. Ainda, debate-se sobre o processo de desfinanciamento desta Política no contexto pós-golpe de 2016.

No terceiro capítulo, trata-se da avaliação posposta neste trabalho. Primeiro, expressa-se a realidade socioeconômica atual do Estado do Maranhão e dos municípios espaço empírico da pesquisa, bem como, uma breve caracterização da Política de Assistência Social nos três municípios espaços empíricos da pesquisa. Em seguida, apresenta-se a avaliação do processo de gestão e financiamento da Política de Assistência Social nos municípios selecionados no contexto pós-golpe de 2016. Ainda, no âmbito da gestão, analisa-se, também, o controle e participação social, que são categorias fundamentais para a avaliação da implementação dessa Política. Ademais, faz-se uma discussão acurada sobre os efeitos perversos do Golpe de 2016 sobre essas dimensões da Política de Assistência Social na realidade maranhense.

Ao longo desta tese, buscou-se mostrar que a despeito do processo de gestão e financiamento da Política de Assistência Social, este é subsumido por forças antagônicas do próprio Estado, sobretudo, no contexto pós-golpe de 2016, marcado por diversas medidas e decretos que comprometeram a implementação desta Política. Dessa forma, a luta coletiva torna-se necessidade constante por políticas públicas de proteção social que visem à elevação da qualidade de vida da população, entendendo que a mediação dos programas sociais pode criar condições para a participação efetiva dos usuários na gestão dos serviços e no controle social.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL: do assistencialismo à política nacional de assistência social

O presente capítulo estabelece articulações históricas acerca da Assistência Social no contexto brasileiro, considerando a conjuntura de cada período, com destaque para as disposições constitucionais e as principais ações governamentais.

A trajetória da Assistência Social é marcada por recuos e avanços na busca por alargar esse campo como proteção social, sob a responsabilidade estatal, e propor-se a romper com sua condição de caridade, filantropia e solidariedade cristã, para se tornar uma política pública. Tal perspectiva se concretiza a partir da Constituição Federal de 1988 que insere a Assistência Social na Seguridade Social brasileira, sendo então reconhecida como um direito social.

Partimos da análise da conjuntura econômica, política e social do Brasil para compreender os rebatimentos do golpe de 2016 na Política de Assistência Social e na implementação do SUAS. Ainda, evidenciam-se os retrocessos conservadores que ameaçam a implementação desta Política, bem como o exercício da democracia e dos direitos sociais.

2.1 Assistência Social no Brasil: da Colônia à Era Vargas

As práticas assistenciais estão presentes no Brasil desde os primórdios da sua formação, impulsionadas pela pobreza e desigualdades sociais que marcam a história do país. Dessa forma, para entender o processo de constituição da

Assistência Social, faz-se necessário compreender a origem da formação social brasileira.

Marx (1996) chama atenção para a dimensão histórico-concreta da formação social, que precisa ser tratada ontologicamente. Assim, a análise histórica de qualquer formação social revela que existem “vestígios mais ou menos fortes do passado – podendo mesmo, em certos casos, ocorrer a combinação de diversos elementos (Netto; Braz, 2006, p.62-63). É necessário conhecer o processo de formação social brasileira para desvelar os aspectos da vida social, entre os quais se encontram o Estado, a pobreza e a Assistência Social.

O fato, portanto, é o seguinte: indivíduos determinados, que como produtores atuam de um modo também determinado, estabelecem entre si relações sociais e políticas determinadas. É preciso que, em cada caso particular, a observação empírica coloque necessariamente em relevo – empiricamente e sem qualquer especulação ou mistificação – a conexão entre a estrutura social e política e a produção (MARX, 1996, p.35).

Na particularidade brasileira, a formação social tem sua gênese na condição de Colônia de Portugal por “ocasião do período conhecido como expansão marítima” (SANTOS, 2012, p.54). Fausto (2018) aponta fatores⁴ de ordem social, política, econômica e geográfica que levaram Portugal a lançar-se pioneiramente à expansão, no começo do século XV. Portugal possuía uma localização geográfica estratégica, além de uma “experiência acumulada, ao longo dos séculos XIII e XIV, no comércio de longa distância (Idem, p.09).

É importante ressaltar que naquele momento, chegam ao Brasil os primeiros jesuítas, com “o objetivo de catequizar os índios e disciplinar o ralo clero de má fama existente na colônia” (FAUSTO, 2018, p 20). Assim, caminha-se para a organização do Estado e da Igreja estreitamente aproximados.

As duas instituições básicas que, por sua natureza, estavam destinadas a organizar a colonização do Brasil eram o Estado e a Igreja católica. Uma estava ligada à outra, sendo o catolicismo reconhecido como religião do estado.

Ao Estado coube o papel fundamental de garantir a soberania portuguesa sobre a colônia, dotá-la de uma administração, desenvolver uma política de

4 Os impulsos para a aventura marítima não eram apenas comerciais. Há cinco séculos, havia continentes mal ou inteiramente desconhecidos, oceanos inteiros ainda não atravessados. As chamadas regiões ignotas concentravam a imaginação dos povos europeus, que aí vislumbravam, conforme o caso, reinos fantásticos, habitantes monstruosos, a sede do paraíso terrestre (FAUSTO, 2018, p. 11).

povoamento, resolver problemas básicos como de mão de obra [...] o papel da Igreja se tornava relevante. Como tinha em suas mãos a educação das pessoas, o “controle das almas” era um instrumento muito eficaz para veicular a ideia geral de obediência e mais restritamente de obediência ao poder do Estado (FAUSTO, 2018, p.29).

Dessa forma, o reconhecimento da autoridade do Estado por parte dos colonizadores que se instalariam no Brasil, ocorreria seja pela força, seja pela aceitação dessa autoridade, seja por ambas as coisas.

Conforme Boff (2000, p. 31-32), com a colonização, inaugurou-se uma mentalidade subjacente aos governantes, ao patriarcado e às instituições oficiais: usar o poder com violência dura sobre os subordinados, ou a violência doce do assistencialismo e do paternalismo aos subordinados, produzindo sempre dependência e o caráter não sustentado de qualquer iniciativa popular.

As relações sociais e econômicas se constituíram de forma assimétrica envolvendo colonizadores e colonizados, senhores e escravos, exploradores e explorados. Diante das desigualdades, fez-se necessário estabelecer mediações que pudessem garantir o poder colonizador e senhorial, usando-se da benemerência, da caridade, da filantropia e do clientelismo que se transformavam em ações do senhor para com os necessitados, de uma classe abastada para outra desprovida, nutrindo relações de dependência e submissão. O campo beneficente/filantrópico de onde se originou a Assistência Social envolve desajustados, sem-teto, doentes, desabrigados, desvalidos, desnutridos, os sem-trabalho, enfim, aqueles despojados da dignidade humana (SILVEIRA, 2007, p. 37).

Entre os dirigentes da colonização, em seus vários setores – o clero, a família patriarcal, a massa trabalhadora escrava e os pobres livres –, legitimava-se a estrutura social da colônia e cumpria-se a obra da colonização, que foi “[...] avultando com o tempo o número dos desclassificados, dos inúteis e inadaptados; indivíduos de ocupações mais ou menos incertas e aleatórias ou sem ocupação alguma” (Prado Junior, 1996, p. 279).

Os recursos materiais para os destituídos eram muito escassos, o que agravava a situação entre os extremos na escala social, sinalizando a formação das raízes da desigualdade numa sociedade organizada em senhores e escravos, a minoria dos primeiros e a multidão dos últimos.

A matriz colonial, nos seus pilares de sustentação – apoiados no caráter autoritário, patrimonialista e escravocrata –, criou uma herança de dominação excludente e produziu uma sociedade permeada por relações

autoritárias de poder, estruturada em uma cultura política que envolveu colonizador e colonizado na reprodução da desigualdade social, dando origem a uma rígida estratificação de classes sociais (Sales, 1994).

Os pobres constituíam uma camada social de impossibilitados e desclassificados, criados na indigência, sem condição suficiente de sobrevivência. Viviam de biscates e esmolos, amparados pela caridade da Misericórdia e da Igreja (Piva, 2005). Essa camada de desclassificados sociais foi se alargando até o século XVIII, predominantemente com negros livres, mestiços, brancos sem trabalho e/ou biscateiros, mendigos, bastardos e oriundos de núcleo familiar dirigido por mulheres sozinhas, que se amesquinavam na sombra da caridade nas cidades (Souza, 1986).

As primeiras regulações da assistência no Brasil devem-se à Igreja Católica em sua ação cristã de prestar auxílio a órfãos, enfermos, delinquentes, entre outros. O Estado não exercia nenhuma ação direta junto a essa população, deixando ao clero o exercício das práticas assistenciais, por não as considerar “dever do Estado”, ou, interpretar e assumir a noção de que o social não se constituía em função pública. Iamamoto (1985, p. 169) refere que:

As obras caridosas mantidas pelo clero (e leigos) possuem uma longa tradição, remontando aos primórdios do período colonial. A parca e precária infraestrutura hospitalar e assistencial existente até a fase bastante avançada do Império se deve quase exclusivamente à ação das ordens religiosas europeias que se implantam e disseminam pelo País.

O ideário da doutrina cristã difundiu princípios que sustentavam a dependência social da pobreza e caridade, em uma construção ideológica que vai percorrer a sociedade colonial, independente das novas roupagens do discurso moderno predominante. Para Portugal, a colonização e a montagem de estruturas socioeconômicas hierarquizadas no novo mundo serviam ao claro propósito de preservar a antiga ordem metropolitana (SIQUEIRA, 2009, p.06).

No contexto do projeto colonizador, transferem-se para o Brasil os princípios lusitanos, que ressaltavam a noção de pobreza na concepção da religiosidade, e promoveram a expansão do projeto de assistência pela ação da Ordem da Misericórdia, que promovia auxílio espiritual e material aos necessitados, de acordo com a proposta de Assistência Social do Estado português.

Em Portugal, já era tradição a prática de dar esmolos, principalmente através de instituições de beneficência mantenedoras caritativas cristãs

medievais, dos bodos, que constituía a distribuição de alimentos aos necessitados, e das mercearias, que eram tipos de asilos onde os pobres eram recolhidos, e onde deveriam rezar diariamente pela alma de seus beneficiados (MESGRAVIS, 1976, p.23).

Sposati (1987) demonstra que, em todo o Brasil, as práticas assistenciais com maior visibilidade partiram da Irmandade de Misericórdia, que, para manter seus orfanatos e Santas Casas de Misericórdia, exemplo expressivo da ação social das ordens religiosas, possuíam como provedores os próprios governadores, inaugurando, assim, a forma de transferência das responsabilidades do poder público para as ações de benemerência.

Criadas inicialmente com uma função muito mais assistencial do que terapêutica, davam atendimento aos pobres na doença, na vida, no abandono e na morte. Eram abrigados, além dos enfermos, os abandonados e marginalizados (crianças e velhos), criminosos doentes e doentes mentais. Davam assistência aos excluídos do convívio, em uma sociedade em que não se registrava uma preocupação com os problemas sociais. A função médico-hospitalar foi ganhando espaço ao lado da função assistencial. Nas cidades onde foram fundadas, as misericórdias se anteciparam às atividades estatais de Assistência Social e à Saúde (RUSSEL-WOOD, 1981, p.45).

No Brasil, a atuação desta Ordem da Misericórdia se estabeleceu, inicialmente, pela instituição da esmola, seguida pela ação de assistência institucionalizada, passando posteriormente a assimilar uma noção de filantropia higiênica, uma vez que as epidemias, as doenças contagiosas e a insalubridade das cidades se faziam presentes, atingindo principalmente a população pobre, sem amparo por parte do poder público (SPOSATI, 1988, p.37).

Durante todo o período colonial, a assistência à população pobre e desamparada limitou-se a práticas filantrópicas fincadas na Igreja Católica e na caridade dos fiéis praticada por obrigação.

A primeira proposta de regulamentação da assistência no Brasil ocorreu em 1889, e deve-se a Ataulpho de Paiva, Juiz da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, que constatou a existência de regulamentações jurídicas da Assistência Social em outros países, durante o Congresso Interamericano de Assistência Pública e Privada, em Paris (SILVEIRA, 2007. p. 40).

Entre 1898 e 1905, ele escreveu livros e artigos em jornais sobre a assistência pública. Representou o Brasil na Exposição Universal em Paris

em 1898 na virada do século e após em Milão, defendendo a assistência pública. Acompanhou a tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional Brasileiro propondo criar a Direção Geral de Assistência Pública como já existia na França, mas que nunca chegou a se efetivar no Brasil (SPOSATI, 2003, p. 05).

Conforme Sposati (2003, p. 15), Ataulpho de Paiva defendia a ideia de que a assistência pública não era caridade, mas sim, um dever do Estado. Ainda, definia que “a assistência pública é devida ao indigente que se encontra temporária ou definitivamente, na impossibilidade física de prover as necessidades da existência”. Colocava-se contra as ideias de Darwin e Malthus por este considerarem que as pessoas deveriam ser punidas pela sua imprevidência, condenando o Estado caso viesse a assumir qualquer responsabilidade pela proteção social.

Assim, é importante ressaltar que a noção de dever do Estado quanto à Assistência Social data de período longínquo, e somente no final do século XX é reconhecida como tal. As ideias avançadas de Ataulpho de Paiva não prosperaram na Velha República. As mudanças almejadas não foram conquistadas.

Naquele período, foram criadas instituições assistenciais como a Associação de Senhoras Brasileiras, em 1920, a Liga das Senhoras Católicas, em 1923, no Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente. Consoante Iamamoto e Carvalho (2014), essas associações e outras passaram a receber subvenções do Estado, o que lhes permitiu planejar obras assistenciais de maior envergadura e criar uma estrutura de trabalho mais dinâmica. “O surgimento dessas instituições se dá na primeira fase do movimento de ação católica, da divulgação do pensamento social da Igreja e da formação das bases organizacionais e doutrinárias do apostolado laico” (IAMAMOTO e Carvalho, 2014, p.176).

Assim,

O trabalho destinado às populações desfavorecidas e miseráveis se assentava na filantropia e na caridade, sob a égide da Igreja Católica. Verificou-se, porém, maior organização no atendimento e prestação dos auxílios, quando se fundaram orfanatos, internatos para crianças órfãs e ou abandonadas; asilos para velhos e mendigos; hospícios para os alienados, além de sanatórios, dispensários e sociedades de ajuda mútua. Essas ações traduzem a assistência de natureza médico-religiosa (SILVEIRA, 2007, p. 40).

No final da República Velha, era cada vez maior a identidade entre Igreja e Estado, “ampliando aquela sua área de influência com o respaldo de um governo dia a dia instável e repressivo” (IAMAMOTO E CARVALHO, 2014, p.178).

Naquele período, os direitos do trabalho eram quase inexistentes e os poucos direitos eram direcionados às categorias consideradas importantes para a economia, como os ferroviários e portuários. O atendimento à população empobrecida ficava a cargo das instituições sociais ligadas a Igreja Católica, sem qualquer intervenção concreta do Estado.

Esse cenário abriu caminho para o movimento de 1930 que levou Getúlio Vargas ao Governo Provisório e se justificou pela “necessidade de libertação da trágica experiência liberal da Primeira República: da total falta de autoridade; do esgotamento das fórmulas de conciliação política; da ameaça da anarquia generalizada e do total descontentamento popular, materializado na chamada questão social” (METRINER, 2008, p. 70).

A partir de um forte discurso ideológico, o movimento de 1930 assumiu o compromisso de democratizar e moralizar a vida pública. As normativas legais do sistema jurídico-político embasavam-se na federação e na modernização da economia por meio do estímulo à industrialização e regulação da proteção social.

É importante destacar que, apesar da construção de um discurso que preconizava o novo, o governo Vargas não representou uma ruptura revolucionária, que tenha alterado os fundamentos estruturais da sociedade, mas sim uma ruptura reformista. Conforme Florestan Fernandes (2005) esse governo produziu conciliações, negociações elitistas, novas composições de força e exclusão da população, fazendo o velho regime ainda que reformado conviver com o quase novo.

Apesar da amplitude da sua proposta – do manejo forte da economia e da política de proteção e amparo social que desencadeia -, este será um governo incapaz de responder efetivamente aos problemas sociais, às necessidades da economia e da sociedade. Na essência, não altera a situação de dominação social, fazendo variar apenas as fórmulas propostas facilitadoras do seu aprofundamento (MESTRINER, 2008, p. 71).

A Assistência Social nesse período foi conduzida com um caráter seletivo, bem alinhado ao pensamento liberal, que considera a proteção social pertence ao âmbito privado e não-público, apesar do discurso oficial apresentado esta área como de inclusão. Mestriner (2008, p.72) afirma que, na área social, a estratégia foi a utilização do setor privado, de organizações sociais já existentes, incentivando a sociedade civil para sua ampliação, demonstrando a persistência do componente liberal, presente no Estado.

A Igreja católica também fazia parte do rol das instituições sociais que atuavam na área da assistência. É importante frisar a estreita relação entre Estado e Igreja que se molda nesse período. Conforme Iamamoto e Carvalho (2014) essa relação é notável quando,

a Assembleia Constituinte se reúne em novembro de 1933 apresenta uma extensa bancada católica. Do corpo “híbrido” da Constituição promulgada em 1934, constarão as medidas reclamadas pela Igreja, e que equivaliam ao reconhecimento de fato da Igreja, a uma concordata que lhe era amplamente favorável. Apesar de manter a separação formal entre Igreja e Estado, a Constituição de 1934 será um indicador seguro do estreitamento de seus laços, além do reconhecimento explícito do catolicismo como religião oficial [...] acesso da Igreja à educação e a todas as instituições de “interesse coletivo” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p.170-171).

Com a institucionalização de alguns dos seus princípios ideológicos e os espaços garantidos dentro do aparelho do Estado, a Igreja católica amplia sua função de controle social e político. Fausto (2018, p.186) afirma que a Igreja católica foi uma importante base de apoio do governo [...] “a igreja levou a massa da população católica ao apoio do novo governo, este, em troca tomou medidas importantes em seu favor”.

O governo Vargas foi marcado por uma forte centralização política e econômica. No âmbito social, presenciou-se um crescimento da questão social à medida do avanço da industrialização, e, conseqüentemente, uma maior organização da classe trabalhadora. Os anos 1930, marcados pelo aprofundamento do modelo corporativista, que representou a necessidade de “controlar os novos setores emergentes, os quais cresceram aceleradamente a partir dos sucessivos surtos de industrialização, a nova dimensão política vai inovar levantando a bandeira do reconhecimento e enfrentamento da questão social” (MESTRINER, 2008, p. 73).

A questão social foi colocada como legítima, como questão eminentemente política, pertencente à esfera do Estado, que deveria ser enfrentada com medidas além da repressão policial. No entanto, Mestriner (2008) afirma que “reconhecer a questão social e o direito à proteção social, desatrelada do referencial trabalho é quase impossível no pensamento liberal”. Como já dito anteriormente, a assistência era vista como amparo social privado, relegada à esfera das instituições sociais de forte caráter religioso.

No discurso oficial, o trabalho será colocado como valor social. Este passa a um direito e dever do homem, uma tarefa moral, uma obrigação com a sociedade e o Estado. É colocado como “fonte de propriedade justa, como forma de conquista de

prosperidade e da proteção do Estado” (MESTRINER, 2008, p. 75). Assim, se estabelece uma nítida separação entre o trabalhador, digno de direitos, e o não-trabalhador, que será estigmatizado e colocado como pária do sistema, como não-cidadão. Para os trabalhadores do mercado formal, a regulação do Estado, através da legislação social, para o exército de reserva, a regulação pela via da benemerência e da filantropia.

A ideia de justiça social direcionada para os mais pobres era diferente da atribuída aos trabalhadores. O Estado intervinha diretamente na relação capital e trabalho, através de decretos para o trabalho e ganhos justos para os trabalhadores. Para os não-trabalhadores, o Estado se “escondia atrás de um conjunto de organizações da sociedade civil: nem é propriamente um liberalismo de arbítrio individual, nem uma justiça de proteção social” (MESTRINER, 2008, p. 80).

Em 1934, após meses de debates, foi promulgada a Constituição. Conforme Fausto (2018) ela se assemelhava à de 1891, ao estabelecer uma república federativa, mas apresentava vários aspectos novos, como reflexo das mudanças ocorridas no país. Silveira (2007) destaca que a nova Constituição inscreveu na legislação trabalhista a proibição das diferenças salariais para o mesmo trabalho, a instituição do salário-mínimo, da jornada de trabalho de 8 horas, a proibição do trabalho para menores de 14 anos, o repouso remunerado, as férias anuais, a indenização por demissão sem justa causa, a educação primária gratuita e obrigatória e, pela primeira vez, a menção à Assistência Social, o que pode ser visto no art. 138:

Incumbe à União, aos Estados e municípios, nos termos das leis respectivas: a) Assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; b) Estimular a educação eugênica; c) Amparar a maternidade e a infância; d) Socorrer as famílias de prole numerosa; e) Proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; f) Adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis, e de higiene social que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; g) Cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais.

O Golpe de novembro de 1937 jogou o país em uma das mais perversas ditaduras de sua trajetória republicana: o Estado Novo. O antiliberalismo e a proposta de um Estado forte, centralizador e essencialmente regulador, apoiado pela matriz ideológica conservadora vão caracterizar os acontecimentos de então (MESTRINER, 2008, p. 87). O Estado brasileiro, entretanto, foi marcado por políticas

contraditórias. Se valendo novamente da legislação trabalhista e do amparo social, concedeu mais ganhos às classes trabalhadoras, entre os quais a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT-1943), a criação dos institutos de pensão e aposentadoria para várias categorias de trabalhadores, Lei de Férias, estabilidade no emprego e dispensa com indenização.

Além disso, nesse período (1930-1945), surgem o Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (CEAS-1932) que dá origem à primeira Escola de Serviço Social do Brasil em São Paulo (1936); o Departamento de Assistência Social de São Paulo (1935) e o Serviço de Assistência ao Menor (1941). A responsabilidade estatal é incentivada quando do surgimento das grandes Instituições assistenciais, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA-1942) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-1942). Aumentou, também, o atendimento materno infantil, cresceu o número de hospitais, ambulatórios e postos de saúde, registrando-se maior proteção à infância por intermédio de orfanatos, creches e internatos, em decorrência das condições concretas de penúria e abandono, bem como do trabalho infantil (SILVEIRA, 2007, p.42).

Em 1938, surge o Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS -, com as funções de órgão consultivo do governo e das entidades privadas. Iamamoto e Carvalho (2014, p.260) afirmam que este caracterizou-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Sua importância se destaca apenas como marco da preocupação do Estado em relação à centralização das obras assistenciais públicas e privadas.

Conforme Iamamoto e Carvalho (2014, p. 262), a primeira grande instituição nacional de Assistência Social, a Legião Brasileira de Assistência Social - LBA, foi organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. Esta instituição foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra e era coordenada pela primeira-dama, Sra. Darcy Vargas, o que denota “aquelas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 108).

É importante frisar que a LBA surge a partir de iniciativa de particulares, logo encampada e financiada pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais e o concurso das senhoras da sociedade.

A LBA é organizada sobre uma estrutura nacional (órgãos centrais, estaduais e municipais), procurando mobilizar e coordenar as obras

particulares e as instituições públicas, ao mesmo tempo em que, através de iniciativas próprias, tenta suprir as brechas mais evidentes da rede assistencial. Atua também como repassadora de verbas – globalmente vultosas – para ampliação e reequipamento das obras assistenciais particulares (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 266).

Behring e Boschetti (2011) destacam que a partir da LBA se inicia, em âmbito federal, uma certa centralização da assistência, até então, ofertada por um conjunto diversificado de instituições, que atuavam de forma desorganizada, indefinida e instável. A implantação da LBA representou a expansão e o aumento quantitativo do volume de assistência distribuída de forma mais rentável política e materialmente, não implicando, de imediato, mudança de sua qualidade. A LBA representou o braço assistencialista do governo, sobretudo, por centrar a sua coordenação na figura da primeira-dama. Couto (2011, p. 42) ressalta que esse traço clientelista e vinculado à benemerência se apresentou persistente por muitos anos na política assistencial brasileira.

O perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 era marcado pelos traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora (COUTO, 2010, p. 104). As concessões de programas e benefícios tentavam acobertar a dureza do regime, além de distribuir bens e serviços para não ter que distribuir poder.

Todo esse aparato estava voltado para o fornecimento das condições exigidas pelo desenvolvimento do setor industrial, uma política que se desenvolveu com forte apelo junto à população empobrecida e às classes trabalhadoras. Essa mesma política que se desenvolveu com traços marcadamente vinculados a um Estado repressivo cimentou os argumentos que foram usados para destituir Vargas do poder, em outubro de 1945 (COUTO, 2010, p. 104)

Dessa forma, o excessivo centralismo estatal e o uso de repressão para manter alinhados os movimentos reivindicatórios no Brasil, começaram a ser questionados, principalmente, a partir da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Ressalta-se que o desenvolvimento do Brasil⁵ fazia-se assimétrico, acirrado

5 Durante a era Vargas, houve crescimento das cidades, aumento da pobreza e expulsão de famílias do campo, provocada pelo desemprego e pelo retorno dos “pracinhas” e chegada dos imigrantes

pelas desigualdades entre cidade e campo, muitas oriundas da II Guerra Mundial (1939-1945) e suas consequências, da inflação, da desvalorização da moeda, da alta de preços que afetavam as condições econômicas e sociais do País.

Após a ditadura Vargas, abriu-se um novo período no país, de intensas turbulências econômicas, políticas e sociais. O Brasil havia se tornado um país mais urbanizado, com uma indústria de base já significativa, apesar de a vocação agrário-exportadora permanecer forte, e com um movimento operário e popular mais maduro e concentrado, com uma agenda de reivindicações extensa (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p.109). Para Fausto (2018), a transição para o regime democrático não representou uma ruptura com o passado, mas uma mudança de rumos, em meio a muitas continuidades.

Conforme Couto (2010), os governos que se sucederam de 1946 a 1964 tiveram uma orientação política com características democráticas trabalhistas de cariz populista e mantiveram o Estado de cunho liberal, priorizando um trabalho voltado para a política de expansão da indústria e para políticas dirigidas às oportunidades educacionais.

Ocorreu nesse período a criação do sistema “S”: Serviço Social da Indústria, Serviço Social do Comércio e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, que buscavam organizar o atendimento à saúde dos trabalhadores e criar sistemas educacionais voltados para a necessidade técnica do processo de industrialização (COUTO, 2010, p.105).

A criação desse sistema centralizava recursos dos empregadores e trabalhadores para a oferta de um tipo específico de formação profissional, aquela exigida pelo mercado de trabalho, o que revela um ajustamento do trabalhador àquele perfil que seria útil ao sistema.

Nesse contexto, as organizações de benemerência e ação voluntária do primeiro-damismo tornam-se insuficientes diante das novas demandas da sociedade e das crescentes exigências da classe trabalhadora urbana e rural. O Estado busca aliar-se às elites para realizar maior proteção social, e escolhe as primeiras-damas dos estados e municípios para assegurar práticas filantrópicas e assistencialistas através da LBA, visando a uma capilaridade maior de suas ações, reproduzindo, assim, antigas práticas tradicionais do governo federal.

européus, preferindo os maiores centros urbanos, especialmente o Rio de Janeiro e São Paulo, cidades superpovoadas, de onde floresceram um crescente comércio e a indústria.

No âmbito do amparo social, será mantido com certa coerência, reafirmando o CNSS como instituição mediadora da regulação estatal da filantropia, que será utilizada como estratégia persistente no trato à pobreza, não só dos “sem trabalho”, mas dos trabalhadores empobrecidos em geral. A tendência continuará a ser a valorização do empreendimento particular, apoiado pela ação governamental, mas já alçado a um outro patamar (MESTRINER, 2008. p. 118).

Naquele período, houve uma ampliação de instituições sociais, muito em virtude da Constituição de 1946, que estabelece novos parâmetros para as instituições sociais, uma vez que isentou as instituições beneficentes e filantrópicas da contribuição do Imposto de renda. O referido benefício fiscal, até então era atribuído de forma particularizada a poucas instituições. No entanto, é importante destacar que apesar da ampliação do amparo social feito pelas instituições sociais, estimulada pela Constituição, esta não estabeleceu uma política para a área social nem clareou a concepção de Assistência Social ou filantropia.

No âmbito social, algumas medidas podem ser destacadas; em 1951 reafirmou as funções do CNSS e ampliou a concessão de subvenções às instituições assistenciais públicas e privadas; institucionalizou definitivamente as subvenções, incluindo seus recursos no orçamento geral da República; o controle da ação social continuou centralizado na instância federal, por meio do CNSS e da LBA; o voluntariado foi ampliado por meio da LBA, e se espalharam por todo o país.

O Brasil de 1945-1964 foi marcado por uma forte disputa de projetos e pela intensificação da luta de classes. Nesse período a expansão da assistência foi lenta, marcada por alguns aperfeiçoamentos institucionais, uma certa sistematização das ações através da LBA e do CNSS, normatização da base de financiamento das ações por meio das subvenções previstas na Lei nº1.493/51, recursos estes que deveriam, a partir de então, compor o orçamento geral da República.

Os poucos avanços no âmbito da assistência, conforme Behring e Boschetti (2011) decorreram da disputa de projetos políticos que implicou uma certa paralisia no campo assistencial no contexto da ordem democrática limitada. Essa área continuará nas sombras nos governos que sucederam o período getulista, conforme veremos a seguir.

2.2 Desenvolvimentismo e práticas caritativas

Em comparação com Vargas e os meses que se seguiram ao suicídio do presidente, os anos JK podem ser considerados de otimismo, embalados por altos índices de crescimento econômico pelo sonho realizado da construção de Brasília. Os ‘Cinquenta Anos em Cinco’ da propaganda oficial repercutiram em amplas camadas da população (FAUSTO, 2018, p.233).

Juscelino (1956-1960) apresentou uma proposta à Nação denominada Plano de Metas, que reunia ações distribuídas em cinco grandes grupos objetivando o desenvolvimento do Brasil: energia, transportes, alimentação, indústria de base, educação. A construção de Brasília e o desenvolvimento da indústria automobilística foram marcas do seu governo. Criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), destinada a promover o planejamento da expansão industrial do Nordeste.

Ademais, o durante o governo JK a política de substituição de importações⁶ foi intensificada através de uma fórmula nacional-desenvolvimentista, diferente do modelo getulista.

Com base em outra ideologia político-econômica, o projeto de JK previa o fomento a uma economia mista, na qual o Estado continuaria a intervir diretamente na economia através de empresas estatais, mas prioritariamente nas áreas em que faltasse interesse ou recursos ao setor privado. Ao mesmo tempo, defendia-se que o capital privado fosse estimulado através de incentivos estatais. Reconhecia-se inclusive que o capital privado estrangeiro poderia ser importante na economia brasileira, mas que sua entrada no país deveria ocorrer sob regulação estatal. Logo, pode-se afirmar que Juscelino retomou, com ainda mais intensidade, uma política com características mais liberais que já havia sido experimentada no governo Dutra (1951-1954).

Nesse sentido, o governo JK deu continuidade à política de substituição de importações iniciada por Vargas, mas com um novo componente: a abertura da economia para a entrada de capitais estrangeiros em larga escala. Juscelino pretendia pôr em prática um *Plano de Metas*, cujo slogan era o de desenvolver o Brasil “50 anos em 5”. Com isso, visava tornar o país interessante para os

6 O “processo de substituição das importações” pode ser entendido como um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos (TAVARES, 2000, p.225).

investimentos estrangeiros, tidos como necessários para desenvolver as indústrias de bens de consumo duráveis.

A economia brasileira alinha-se aos interesses dos Estados Unidos, que assumem efetivamente, nesse momento, a liderança do mundo capitalista, colocando a América Latina sob seu domínio.

Forma-se no país um setor industrial vigoroso associado ao grande capital, com efeitos multiplicadores sobre todos os outros setores da economia, diferenciando sensivelmente a estrutura econômica nacional. O Estado continua, como no governo precedente, o centro máximo das decisões no plano interno, dessa vez usando como instrumentos, empréstimos, incentivos fiscais e assistência técnica (MESTRINER, 1968, p.127).

Como afirma Fausto (2018), no governo JK, nem tudo eram flores. Em meio ao aumento da inflação e da precarização das condições de vida da classe trabalhadora, decresce a preocupação social, e se investe mais na tese desenvolvimentista, e cresce o conceito de que pelo crescimento econômico o país solucionará seus problemas sociais. É importante frisar que essa proposta caminhava na contramão da experiência internacional em prol da construção do Estado de Bem-Estar Social.

No âmbito social, a assistência destinada aos pobres e desvalidos era concentrada na União, dando continuidade à Legião Brasileira de Assistência (LBA) e ao Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que regulava a filantropia. Cresce o poder e a atuação do CNSS, bem como os benefícios e vantagens à filantropia propiciados pelo Estado, que “passa assim a ter amplos mecanismos de transferência da responsabilidade social à sociedade civil e de regulação da ação desenvolvida nesta área” (MESTRINER, 2008, p. 130).

Os programas de políticas sociais previstos no Plano de Metas tiveram sua abrangência limitada pelo objetivo primeiro do governo, a sua meta econômica. Dedecca (2002, p. 20) aponta que apesar do aumento da ação sindical, os anos de crescimento deste Plano não foram acompanhados de avanço da questão social. De modo geral, a questão social não representava um problema a ser enfrentado pelo governo, visto que sua grande preocupação se concentrava na área econômica.

Pode-se afirmar que a falta de preocupação com o social, no período JK, é fruto da ideia de que o crescimento econômico por si só daria conta da questão social, inclusive promoveria a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora.

Em meio ao progresso econômico, com alto índice de expansão da produção, teve-se um quadro social agravado pela inflação acelerada que penalizou sobremaneira a classe trabalhadora e levou à eclosão de diversos movimentos dessa classe por todo o país. A demanda pela Assistência Social se impôs concretamente, frente a um Estado que destinava os recursos para a infraestrutura necessária à implementação da industrialização, e para a filantropia caritativa.

Evidentemente que o Brasil no período de 1956 a 1960 não logrou erradicar a pobreza e a miséria, tampouco as disparidades de classe e regionais. O capitalismo beneficiou-se do investimento estrangeiro; entendia-se a soberania pela via do nacionalismo; o proletariado obteve ganhos com o desenvolvimento industrial, mas permaneceu com baixos salários e o homem do campo continuou miserável; não se alcançou a reforma agrária, enquanto o latifúndio permaneceu intacto (PEREIRA, 2000, p.101).

No final do governo JK, a população organizada e os grupos políticos começaram a questionar o Plano de Metas. No entanto, em meio a manifestações contrárias, este conseguiu realizar um governo que preservou a via democrática para resolver as questões políticas, o que se constituiu em uma peculiaridade desse período.

Em um contexto marcado por manifestações populares, JK transmitiu o poder a Jânio Quadros, eleito em 1960, com promessas moralizantes de grande efeito popular. Pretendia acabar com a inflação e a corrupção, instigando o nacionalismo por meio da independência em relação ao capital estrangeiro. Seu governo durou apenas oito meses: propôs reformas no ensino, agrária, cambial e a reorganização das instituições sociais. Populista, também impôs medidas de conteúdo moralista e outras que não se coadunavam com o desenvolvimento econômico e social do País. As promessas de moralizar as subvenções sociais não foram deflagradas e, também, não alterou as bases nem o processo das políticas sociais (SILVEIRA, 2007, p. 50).

O governo de Jânio Quadros durou somente sete meses, “quando sua renúncia criou uma crise institucional pelo veto dado pelos militares ao então vice-presidente João Goulart” (COUTO, 2010, p.112). Esse governo foi marcado por vários movimentos sociais que se organizaram e avançaram, fortalecendo, inclusive, os movimentos sociais ligados ao campo, representado, principalmente, pelas Ligas Camponesas.

Governa sempre sob várias pressões que caracterizam a história do populismo. Agora essas pressões estão concentradas em força e profundidade. Assim, os anos 62-64 são anos de crises políticas sucessivas, no âmbito de uma crise geral do poder burguês; tanto quanto da economia nacional. Essa crise se aprofunda com os debates sobre as reformas de base (IANNI, 1978, p. 209-210).

O crescimento das massas politizadas, urbanas e rurais, ameaçava as forças dominantes comprometidas com o capitalismo e aquelas almejavam reformas de base. Ampliavam-se as condições para uma solução revolucionária, com enfraquecimento do poder da burguesia. O Presidente não conseguiu colocar o Plano Trienal em prática, que previa reformas administrativas, bancárias, fiscal e agrária. As mudanças efetivadas e as prometidas de progresso social levaram as classes conservadoras a se rearticularem contra Goulart. Na análise de Ianni (1978, p. 56), os burgueses foram mais rápidos, impuseram-se e conseguiram a aprovação dos governantes americanos e a proteção dos militares. O golpe militar inviabilizou o projeto nacionalista de desenvolvimento, aprofundando o capitalismo.

O golpe de 1964, não se reduzindo apenas a mera operação político-militar com a finalidade de derrubar o presidente de então, mas colocando-se por décadas como forma ditatorial de governo, não só encerra as possibilidades de reformas de base propostas, mas, põe fim à política de massa instalada desde 1945, com Vargas (MESTRINER, 2008, p.135).

Aquele momento da história brasileira demonstra a grande dificuldade de solucionar as contradições postas entre a ideologia nacionalista e o capitalismo internacional que vinha se expandindo no Brasil. Tal fato revela, principalmente, a “rejeição das elites dominantes à participação das classes populares nas discussões e decisões governamentais e a impossibilidade de se encaminharem propostas transformadoras ou reformistas e também alterações institucionais que ameacem o poder político burguês” (MESTRINER, 2008, p. 135).

A Assistência Social no período do governo Goulart, conforme Iamamoto e Carvalho (2015, p. 145), permanece no domínio da filantropia e das entidades sociais, reforçando práticas anteriores. A LBA coordenava os programas assistenciais e o CNSS dava continuidade ao seu papel de controlador e distribuidor de verbas e subvenções sociais, enquanto as decisões políticas e administrativas eram centralizadas no Governo federal.

Esse conjunto de ações representa as respostas ao desenvolvimento real das contradições geradas pelo aprofundamento do modo de produção capitalista no

Brasil. Ressalta-se que essas práticas assistências são ofertadas na contramão do que vinha sendo construído nos países de capitalismo central, o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), baseado no modelo econômico keynesiano, que combinava crescimento econômico e pleno emprego, com políticas sociais que ampliavam a produção e o consumo.

No Brasil se “forjava gradativamente um Estado meritocrático, com a adoção de uma política seletiva e focalista, voltada às categorias com maior poder de reivindicação. Os serviços sociais eram estendidos a alguns trabalhadores, privilegiando certas categoriais, não se dirigindo a todos e nem a todas as necessidades” (MESTRINER, 2008, p.143).

Durante todo o período desenvolvimentista, a Assistência esteve ao lado de práticas caritativas, sem articulação na perspectiva do direito. Assim, a nova trajetória político-social vivida no Brasil, será caracterizada por formas particulares de intervenção do Estado, onde se tem uma retração dos direitos civis e políticos.

2.3 A Assistência Social no período da ditadura militar: entre a repressão política e a ampliação dos padrões assistenciais

O golpe de Estado de 31 de março de 1964, instalou no país o Estado autoritário, sendo a direção do governo federal assumida por militares⁷, que vão governar por atos complementares, Lei de Segurança Nacional e decretos específicos. Conforme Netto,

Nunca escapou aos analistas da ditadura brasileira que sua emergência inseriu-se num contexto que transcendia largamente as fronteiras do país, inscrevendo-se num mosaico internacional em que uma sucessão de golpes de Estado (relativamente incruentos uns, como no Brasil, sanguinolentos outros, como na Indonésia) era somente o sintoma de um processo de fundo: movendo-se na moldura de uma substancial alteração na divisão internacional capitalista do trabalho, os centros imperialistas, sob o hegemonismo norte-americano, patrocinaram, uma contra-revolução preventiva em escala planetária (NETO, 2005, p.16).

Nos dizeres de Netto (2005, p.20) a contra-revolução preventiva possuiu três objetivos principais interrelacionados: adequar os padrões de desenvolvimento

7 O governo federal foi assumido inicialmente pelo supremo comando revolucionário, composto por ministros militares e a seguir, por meio de um novo expediente político, denominado “eleição indireta”, com Colégio Eleitoral antecipadamente escolhido, por uma sequência de cinco militares (MESTRINER, 2008, p.152).

nacionais e de grupos de países ao novo quadro econômico capitalista, marcado por um aprofundamento da internacionalização do capital, imobilizar os protagonistas políticos de resistência à inserção subalterna do país ao capitalismo internacional, bloquear todas as tendências alinhadas ao socialismo.

O Brasil, como demostram os dados históricos desde o tempo da colônia, discutidos na primeira parte deste capítulo, é um país avesso à participação popular e aos direitos sociais, e o período que antecedeu a ditadura militar foi marcado, profundamente, por manifestações populares em defesa de reformas necessárias à melhoria da qualidade de vida da população. Conforme Couto (2010, p. 119), essas manifestações contribuíram diretamente para a ocorrência do golpe, juntamente com o apoio das classes médias, das forças conservadoras e dos interesses do capital estrangeiro.

O país vivia essa realidade que atingia no âmago o exercício dos direitos civis e políticos. Simultaneamente, na década de 1970, o Brasil viveu o momento que foi conhecido como o do “milagre econômico”. A economia apresentou altos índices de crescimento, o consumo de bens duráveis alcançou patamares nunca antes vistos. Foram construídas estradas, hidrelétricas e consolidado um grande parque industrial no Brasil. O crescimento do Produto Interno Bruto revela o “milagre”: em 1971, o PIB cresceu 11,3%; 10,4% em 1972; e 11,4% em 1973 (FAUSTO, 2018, p.48).

Fausto (2018, p.49) alerta que o milagre econômico tinha pontos vulneráveis e pontos negativos. A excessiva dependência do sistema financeiro e do comércio internacional, representava o ponto mais vulnerável desse modelo de desenvolvimento, uma vez que estes eram responsáveis pela facilidade dos empréstimos e pela expansão das exportações. Já os aspectos negativos foram principalmente de natureza social.

A política econômica centrada no investimento para o desenvolvimento, que ficou conhecida como receita do bolo, “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”, impediu o “chamado distributivismo precoce”, explorando sobremaneira o trabalhador por meio do achatamento salarial” (MESTRINER, 2008, p.156). Isso resultou em uma concentração de renda acentuada que elevou as desigualdades sociais a patamares intoleráveis, provocando séria pauperização da classe trabalhadora operária e agravamento da questão social.

As ações assistenciais serão mais uma vez utilizadas para amenizar o estado de empobrecimento da população, inclusive dos trabalhadores. A conveniente

aliança com a elite é reafirmada, uma vez que se faz continuamente necessária, sendo esta incentivada a ampliar seu raio de atuação em termos de programas, serviços e benefícios.

Em todas as instituições, os benefícios, programas e projetos eram elaborados em gabinetes, criando-se com o “racionalismo técnico” um ocultamento da situação de opressão e exploração social em vigor. Consolida-se o Estado assistencial, como compensação ao achatamento salarial, à situação de miséria que se disseminava no país e à forte repressão às manifestações dos trabalhadores (MESTRINER, 2008, p.164).

As ações no âmbito social eram essencialmente institucionais e governamentais ofertadas por organizações estatais e pelo conjunto de organizações privadas (convênios e contratos) controladas pelo Estado – associações, sindicatos, Igreja, entre outros. As práticas assistenciais se estruturam e racionalizam, à medida que o aparato estatal cresce e se burocratizava, havendo inclusive, o desmembramento de serviços, programas e projetos, a partir da lógica da segmentação de necessidades, problemas e faixas etárias.

As práticas assistenciais foram incorporadas por várias instâncias governamentais e expandiram-se por todo o país. A partir dessa medida aumentou o contingente de “assistidos” com a centralização dos serviços na LBA, que nesse período, foi a instituição que mais cresceu e se fortaleceu. Em busca de legitimar o governo militar e suas medidas antidemocráticas, o presidente Figueiredo estimula, em 1979, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e a Legião Brasileira de Assistência a multiplicarem esforços na direção de um atendimento voltado para a população pobre que se expandia, agravando a situação social do País.

Behring e Boschetti (2011, p.143) destacam que nesse período houve uma expansão da cobertura da política social brasileira, conduzida de forma tecnocrática e conservadora. Faleiros (2000) afirma que no contexto de perda das liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais.

O regime militar implementou políticas sociais e expandiu benefícios e serviços, buscando reduzir carências sociais. Durante esse período, vários programas sociais foram desenvolvidos numa tentativa de “união” das áreas econômicas e sociais. Assim, o governo passou a desenvolver programas

modelados e de massa, vinculados a diferentes ministérios, como Saúde, Educação e Trabalho (PINTO, 2002, p.14).

O período militar foi pródigo em construir um corpo institucional tecnocrático para responder às demandas sociais e do capital. Atuaram setorialmente e expandiram o número de instituições sociais, sob o discurso da modernização administrativa e da eficiência como forma de solucionar os problemas de ordem social.

São dessa época a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, a unificação da Previdência, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social, que reunia todas as Caixas de Pensões e os IAPs, retirando de sua gestão a presença dos trabalhadores. Investiu-se na Previdência Social, por meio de variados mecanismos, como a instituição do Fundo Nacional do Trabalhador Rural para Previdência Social (FUNRURAL), concedendo benefícios da previdência aos trabalhadores rurais (1971); ampliou-se o direito à previdência aos trabalhadores domésticos (1972) e aos trabalhadores autônomos (1973) (PEREIRA, 2000, p. 23).

Em 1974, foram criados o Ministério da Previdência e Assistência Social, que através do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), integra o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS); o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); a Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁸; a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM); o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS) e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

Os programas sociais daquele período tinham por objetivos controlar as manifestações de descontentamento da população, mas, sobretudo, assegurar a continuidade do poder (SILVEIRA, 2007, p.58). Essas intervenções não produziram os efeitos desejados, nem mudanças significativas ocorreram. O padrão histórico da atuação no âmbito social se manteve, reforçando as marcas tradicionais existentes, focalização, fragmentação e superposição, não alterando a distância social entre classes e regiões.

8 A Legião Brasileira de Assistência Social – LBA foi a Instituição que ganhou novo estatuto como órgão governamental, pois com a instalação do Sistema Nacional de Previdência Social – Sinpas, criado em 1977, capacita-se para ser, junto com a Funabem, um dos organismos que irá marcar a nova fase da assistência e previdência social no país, impregnando com sua ação, organismos privados e públicos em todo o território nacional (MESTRINER, 2008, p. 179).

Conforme Behring e Boschetti (2011, p. 146), em 1974, começam a transparecer as primeiras fissuras e sinais de esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime, em função dos impactos da economia internacional, limitando o fluxo de capitais.

A ineficiência total das políticas atreladas ao Estado comprometido com o processo de expansão do capitalismo monopolista, o anseio pelo retorno ao Estado democrático de direito, a precarização das condições de vida da população, levaram a eclosão de diversos movimentos sociais⁹ que tomaram as ruas do país protestando contra as arbitrariedades do regime militar e a favor da democracia.

2.4 O período de transição democrática: a luta pela seguridade social pública

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

Mestriner (2008) ressalta que o processo de transição democrática impôs desafios de ordem política, social e econômica de difícil enfrentamento. Esses situam-se, não somente, no âmbito da “reconstitucionalização política do país, na eliminação da crise econômico-social instalada, mas no enfrentamento de um complexo conjunto de interesses, demandas e expectativas, advindos das negociações do processo de abertura política” (MESTRINER, 2008, p. 184).

Novas relações entre o Estado e a sociedade foram estabelecidas com a transição dos governos militares à constituição da democracia. Alinhado aos

9 Vários movimentos sociais liderados por profissionais liberais, entre eles a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), os movimentos das Igrejas católica ligados à Teologia da Libertação, representados pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o movimento das donas-de-casa, o Movimento contra a Carístia, os Comitês pela Anistia, os sindicalistas (principalmente os sindicatos dos metalúrgicos do ABC paulista), estudantes, por meio da UNE, entre tantos, foram responsáveis pelas manifestações que obrigaram o governo militar a encaminhar o processo de abertura política (COUTO, 2010, p. 135).

princípios de democracia, ocorreu o primeiro governo presidencial eleito desde o início dos anos 1960.

Esse processo foi ainda ancorado sob a tradição ditatorial, pois, embora originado da mobilização das “Diretas Já!”, o governo João Figueiredo determinou, nos moldes das medidas restritivas até então utilizadas, eleições via Colégio Eleitoral. Esse processo trouxe para o novo governo candidatos civis e de oposição aos militares, Tancredo Neves não chegou a governar, tendo em vista o seu trágico falecimento, sendo, então, o Brasil governado, no período de 1985-1990, pelo vice-presidente José Sarney (COUTO, 2010, p.141).

O governo Sarney, oriundo do bloco autoritário, que sempre estivera aliado às forças políticas conservadoras, inicia a execução de um quadro de reformas institucionais, visando ao desenvolvimento econômico e ao enfrentamento da questão social, num clima bastante conflituoso. Ressalta-se que dois atos desse governo marcaram o período de transição, o primeiro foi a implantação do Plano Cruzado, e o segundo, o processo constituinte.

Destaca-se que, no âmbito social, apesar do governo Sarney ter adotado o lema “Tudo Pelo Social”, e os anúncios de priorizar o social, “houve iniciativas pífias no enfrentamento das expressões da questão social” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 143). Conforme as autoras citadas, o carro-chefe da política social de Sarney, foi o Programa do Leite, voltado para instrumentalizar as associações populares, “incumbidas de distribuir os tickets para as famílias, o que gerou vantagens clientelistas, do que em promover a ampliação do acesso à alimentação” (Idem). Apesar do agravamento das expressões da questão social, a intervenção no âmbito social manteve o caráter fragmentado e compensatório.

Naquele contexto, a pressão social aumenta rapidamente, o país se torna palco de intensas reivindicações por políticas econômicas e sociais. Foi nesse clima de crise política de grandes proporções que se deu o complexo processo constituinte, que gestou a Constituição. É importante frisar que os movimentos sociais e operário exerceram papel importante no debate e definição de novas formas de organização e gestão das políticas, especialmente das políticas sociais. Conforme Behring e Boschetti (2011, p.165), a presença e ação desses movimentos interferiram na agenda política ao longo dos anos 1980 e deram visibilidade a questões que foram eixos centrais presentes nos debates da Constituição:

reafirmação das liberdades democráticas, impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais, dos direitos trabalhistas, e da reforma agrária.

Graças à mobilização da sociedade, as políticas sociais tornaram-se centrais, nessa década, na agenda de reformas institucionais que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesta Constituição, a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalidade”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país (PEREIRA, 2011, p. 153).

A Constituição Federal de 1988 introduziu novas formas de gestão para as áreas sociais, associadas à descentralização participativa, estabeleceu um novo padrão administrativo e financeiro descentralizado, garantindo a participação popular na condução das políticas sociais. Conforme Pereira (2011), houve, ainda, a construção do pacto federativo (descentralização de responsabilidades da esfera federal para a estatal e a municipal), bem como de mecanismos de controle democrático, como os conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos, de caráter deliberativo e representação paritária do Estado e da sociedade na sua composição.

Na área social, as novas diretrizes contidas na constituição previam: maior responsabilidade do Estado na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais, universalização do acesso a benefícios e serviços, ampliação do caráter distributivo da seguridade social, como um contraponto ao seguro social, de caráter contributivo, controle democrático exercido pela sociedade sobre os atos e decisões estatais, redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais, e adoção de uma concepção de “mínimos sociais” como direito de todos (PEREIRA, 2011, p. 153).

De fato, a Constituição de 1988 introduziu pela primeira vez a concepção de Seguridade Social¹⁰, como sistema amplo e universal de proteção social, apesar de

10 No art. 194 da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social define-se como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Assim sendo, a Seguridade Social brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente (COUTO et al., 2017, p. 33).

abarcam apenas três políticas sociais: Saúde e Assistência Social, de caráter distributivo, e a Previdência Social, de caráter contributivo.

Concebendo essas três políticas como um conjunto integrado de proteção social pública, na perspectiva da cidadania, a Constituição introduziu, de fato, tanto do ponto de vista conceitual quanto do arranjo institucional, inovações na experiência brasileira de bem-estar. Assim, além de considerar tais políticas como mecanismos imprescindíveis de concretização de direitos, concebeu um novo modo de financiamento da área, apoiado em fundo e orçamento únicos, e redefiniu benefícios e formas de organização pautadas pelo princípio da universalização (DRAIBE, 1993, apud PEREIRA, 2011, p. 155).

É importante destacar que a Constituição de 1988, dadas as “negociações e consensos pactuados para sua aprovação, vai assumir racionalidade de difícil operacionalização” (MESTRINER, 2008, p. 191), demandando complexo processo de elaboração das leis ordinárias em cada área.

As políticas sociais, como a Previdência Social, a Saúde, a Assistência Social, educação, cultura e desporto, meio ambiente, família, criança, adolescente e idoso, além da política para os índios, necessitavam de leis ordinárias para serem regulamentadas. Até o final do governo Sarney, no entanto, definiu-se apenas a legislação do seguro-desemprego (Lei 7.998 de 11/01/90). As demais políticas não lograram regulamentações, evidenciando-se verdadeiro acinte aos dispositivos constitucionais (HENRIQUE, 1993, p.65).

Ressalta-se, contudo, que foi no terreno da Assistência Social que a Constituição Federal de 1988 mais se diferenciou das Constituições anteriores, pois esta foi inserida no campo dos direitos sociais, conquistando status de política pública aquela que sempre fora tratada como favor, caridade e filantropia, e reconheceu os desamparados como titulares ou sujeitos de direitos.

Porém, seu reconhecimento enquanto política pública ocorreu em um terreno conflituoso, o que levou Boschetti (2006) a afirmar que a Assistência Social fez uma difícil travessia do deserto para se elevar à condição de política pública de seguridade, na perspectiva de superar suas características de território do clientelismo, do aleatório e do improvisado.

2.5 Brasil contemporâneo, democratização e neoliberalismo: da travessia do deserto à promulgação da LOAS

O efêmero governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) é caracterizado pela discrepância entre as propostas eleitorais e sua prática governamental. Eleito com um discurso eleitoral de matriz social-democrata, logo se revelou alinhado com o ideário neoliberal e a ele se submeteu. Assim, de “amigo dos pobres” ou dos “descamisados” e perseguidor das elites econômicas” ou dos “marajás” (PEREIRA, 2011, p.161) o presidente Collor, transformou a política social em um verdadeiro “circo de horrores¹¹” cheio de escândalos e corrupção. O projeto social-democrata apregoado por Collor se tornou “letra-morta”, pois o Brasil entrou no circuito de ajuste estrutural¹² ao capital internacional, seguindo os ditames do Consenso de Washington.

É importante destacar que o programa de ajuste estrutural [...] “advém principalmente do Consenso de Washington realizado em 1989, cuja reunião com técnicos do governo dos Estados Unidos, do Banco Mundial e do FMI, teve como principal objetivo debater um conjunto de medidas que deveriam ser adotadas pelos governos dos países da América Latina a fim de que eles pudessem se adequar à nova fase do capitalismo, ou seja, adotarem políticas convenientes aos interesses do grande capital. Dentre as medidas propostas pelo Consenso de Washington destacam-se: diminuição do papel do Estado, privatizações, demissões, desregulamentação das relações trabalhistas, terceirizações, diminuição da carga tributária; abertura econômica e comercial - livre trânsito para o capital financeiro e abertura dos mercados” (CARDOZO, 2005, p. 03).

Bem ao gosto do receituário neoliberal, o então presidente combinava um discurso que misturava “neoliberalismo, social-democracia e reformismo modernizante, com tónus populista que denominava de liberalismo social, passa a

11 No campo social, observa-se: preservação e aprofundamento da fragmentação e descoordenação institucional; demissão de 360 mil funcionários públicos em conformidade com as metas da reforma administrativa; oposição sistemática à consumação dos novos direitos constitucionais; resgate do assistencialismo, do clientelismo e do populismo; rejeição explícita do padrão de seguridade social previsto na Constituição Federal de 1988; seletivização e focalização das políticas sociais, a partir de 1991 (PEREIRA, 2011, p. 163).

12 O Banco Mundial juntamente com o FMI passou a gerir os programas de ajuste estrutural com o objetivo de assegurar o pagamento da dívida que depende de fluxos de capital e exige altas taxas de juros e, propor reformas econômicas aos países, a fim de que sejam quebradas as barreiras consideradas prejudiciais à implementação do neoliberalismo: protecionismo, excesso de regulação, intervencionismo (CARDOZO, 2005, p. 04).

privilegiar a configuração de um Estado mínimo, meramente subsidiário no plano econômico” (MESTRINER, 2008, p.199).

Quando Collor tomou posse, em março de 1990, a inflação chegara a 80% e ameaçava escalar ainda mais. Collor anunciou um plano econômico radical que bloqueou todos os depósitos bancários existentes, por dezoito meses, permitindo apenas saques até um limite de 50 mil cruzeiros. O Plano estabelecia também o congelamento de preços, o corte de despesas públicas e a elevação de alguns impostos [...] o governo Collor foi um misto de aventuras políticas e rupturas fundamentais com o modelo de desenvolvimento que, com algumas modificações, se mantinha desde os anos 1940-1950. Entre essas rupturas estão a abertura comercial e a privatização de empresas estatais do setor industrial (FAUSTO, 2018, p. 291-314).

No entanto, conforme Mestriner (2008, p. 201), com rapidez inusitada, “as virtudes técnicas do seu plano econômico caem por terra ao se desvelar a taxa de 8% de inflação em maio de 1990, em vez da prometida “inflação zero””. O crescente desemprego, a enorme recessão, a desvalorização salarial, a política monetária combinada com uma política agressiva de abertura econômica, deixou o país à deriva.

É importante frisar que Collor foi quem primeiro adotou as medidas liberalizantes de integração da economia nacional com a internacional. Assim, sob as tendências neoliberais, que deixam o Estado à margem do processo de desenvolvimento e colocam no mercado o poder de regulação, o então Presidente, no âmbito da agenda pública, priorizou o ajuste externo e a estabilização da economia, subordinando questões como a redução da pobreza, a garantia de direitos sociais e a consolidação das instituições democráticas.

No âmbito social, os direitos sociais conquistados em 1988 foram rejeitados, houve o desmonte do parco sistema de proteção social, principalmente a seguridade social. Conforme Pereira (2011, p. 163) Collor rejeitou explicitamente o padrão de seguridade social. Em vista disso, o governo reiterou a tentativa da administração passada de desvincular os benefícios previdenciários e da Assistência Social do valor do salário mínimo; relutou em aprovar os planos de benefícios e a organização do custeio da seguridade social; vetou integralmente o projeto de lei que

regulamentava a Assistência Social¹³; e represou, por vários meses, a concessão de benefícios previdenciários.

O veto presidencial ao projeto de Lei Orgânica da Assistência Social se coadunava com o estado de deterioração e secundarização que são colocados, ainda hoje, nas instituições e organismos estatais dessa área.

O nepotismo e a corrupção marcaram a gestão das ações assistenciais nesse período. Nesse âmbito, destacam-se dois casos emblemáticos, o primeiro foi a condução do Ministério de Ação Social, que tinha à frente a ministra Margarida Procópio, conterrânea de Collor, que reeditou abusivamente as práticas clientelistas na distribuição de verbas e subvenções, usuais no governo.

O segundo e mais notável, foi o caso do escândalo de desvios de verbas¹⁴ envolvendo a LBA.

À frente da LBA, órgão federal com 1 bilhão de dólares de orçamento anual, foi colocada a primeira-dama do Estado, Rosane Collor, que preencheu, com elementos da sua família, quase todos os cargos de confiança do órgão, quer da direção nacional, quer das superintendências estaduais. Após alguns meses de gestão, em início de setembro de 1991, em duas reportagens devastadoras, o Jornal do Brasil publica todos os desmandos perpetrados pela mesma, comprovados por documentos oficiais, obtendo com isto sua demissão dias depois (MESTRINER, 2008, p. 203-204).

Conforme Mestriner (2008, p. 215) além dos desmandos financeiros, a ação programática da LBA foi destruída, em virtude da ocupação dos cargos da instituição a partir de critérios clientelistas, da interrupção dos projetos que vinham sendo implementados, e do desenvolvimento das ações com caráter assistencialista e fisiologista.

A era Collor teve um singular fim, que marcou a história da democracia política brasileira. Além das medidas liberalizantes que corroeram sua base popular de sustentação, as denúncias e os escândalos de corrupção nos altos escalões do seu governo acarretam ao presidente um processo de *impeachment*, que o retirou

13 O primeiro projeto aprovado pelo Legislativo em 1990 foi vetado por Fernando Collor. Em seu veto afirmou que a proposição não estava vinculada a uma assistência social responsável. É realmente paradoxal (SPOSATI, 2011, p.59).

14 Foram inúmeros favorecimentos a empresas e instituições-fantasma, por meio dos quais fez jorrar as verbas federais para mãos de parentes. Verbas milionárias da LBA foram para membros da família Malta, a mais rica de Canapi (município a 270 quilômetros de Maceió) e com 54 membros integrados à máquina de emprego alagoano. Só Pompílio de Alcântara Brandão Neto, irmão de Rosane, recebeu 59 milhões de cruzeiros para fornecer água em carros-pipa no combate à seca, não dispondo de nenhum equipamento para tanto e nada fazendo (MESTRINER, 2008, p. 204)

do poder dois anos após ter assumido. De acordo com Couto (2010, p. 145) esse processo contou com a expressiva participação popular e com o abandono das forças conservadoras que tinham se alinhado ao projeto inicial de seu governo.

Com o afastamento de Collor, em outubro de 1992, assume a presidência da República o seu vice, o político mineiro, conservador, Itamar Franco, que enfrentará um país completamente arruinado e ofendido pela corrupção. Este assumiu o poder em meio a uma profunda insegurança¹⁵ e com grandes desafios no campo social e econômico (MESTRINER, 2008, p.227; PEREIRA, 2011, p.160).

No âmbito social, Itamar defrontou-se com um cenário de estagnação e de destruição do sistema de proteção social construído desde os anos 1930. Este governo não realizou reforma substantiva no campo social, “manteve vícios político-administrativos do passado, que tinham sido alvo de pretensa superação pela Constituição Federal de 1988, houve retorno do clientelismo e do fisiologismo, corrupção, esvaziamento do projeto do SUS, represamento da concessão de benefícios previdenciários, veto ao projeto de criação da Lei Orgânica da Assistência Social, falta de apoio governamental à descentralização das políticas públicas, ausência de acompanhamento e controle oficiais de execução física e financeira de políticas sociais, centralização das decisões na esfera federal” (PEREIRA, 2011, p. 164).

Soma-se à paralisia governamental, as constantes pressões neoliberais que se faziam sentir em todos os segmentos do setor público, principalmente naqueles essenciais, que sempre são mais atingidos pelas tendências privatista e pela incessante necessidade de cortes financeiros, a exemplo, da educação, saúde, previdência, Assistência Social, habitação. Essas áreas serão responsabilizadas pelo déficit público a ideologia do “excesso de gasto público com o social” serviu de base para a falácia de que o próprio Estado, através das políticas sociais, era o responsável pela crise econômica que assolava o país.

Assim, o Estado reduziu profundamente os orçamentos das políticas sociais, negando-lhes a condição de eficiência, pela falta de recursos e desvalorização dos seus quadros, promovendo a negação dos direitos sociais duramente conquistados em 1988.

15 Itamar Franco não queria assumir imediatamente a Presidência da República, quando da vacância do cargo, ensaiando um prazo ao Congresso Nacional, no que foi demovido (PEREIRA, 2011, p. 164).

Foi no contexto contraditório que a Assistência Social, após anos de lutas que envolveram diversos segmentos sociais, teve a sua Lei Orgânica aprovada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, protelada por cinco anos, confrontando as tendências de negação dos direitos sociais e responsabilizando o Estado pela coordenação e financiamento desta política.

As explicações para essa lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado (COUTO et al., 2017, p. 63). Tal incompatibilidade decorre da ideologia neoliberal que reconhece o dever moral do Estado com os pobres, mas não reconhece seus direitos, e atribui a esta população a responsabilidade de superar as condições de pobreza através do mercado.

A decisão governamental de, finalmente, sancionar a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, teve como indutores gestões do Ministério Público -o qual ameaçou mover ação de inconstitucionalidade por omissão, contra o chefe do executivo federal – e os escândalos divulgados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento, referentes aos criminosos desvios de verbas públicas da área da Assistência Social para a esfera privada (PEREIRA, 2011, p.165).

Couto et al. (2017, p.63) afirmam que a LOAS representa o caráter civilizatório contido nos direitos sociais, que exige do Estado a primazia da responsabilidade pela oferta das provisões assistenciais. A LOAS cumpri a difícil tarefa de retirar a Assistência Social do terreno do clientelismo, favor e mando, buscando romper com seu legado histórico de não política.

[..] a LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, (portanto, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação da população (COUTO, et al., 2017, p. 63).

Como já mencionado anteriormente, as inovações apresentadas pela LOAS vão ocorrer em um cenário paradoxal para os direitos sociais. No contexto brasileiro vivia-se ainda a euforia das conquistas sociais de 1988. Os avanços contidos no texto constitucional apontam para o reconhecimento de direitos e “permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação

política” (COUTO, et al., 2017, p. 63). No entanto, nesse mesmo período, tem-se a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica do neoliberalismo e suas medidas econômicas impactaram diretamente nos rumos das políticas sociais, provocando uma intensa desarticulação, desmontagem e retração de direitos e investimentos no âmbito social.

A Assistência Social sempre esteve submetida aos movimentos econômicos e sociais de cada período governamental, como pode ser observado no estudo das conjunturas abordadas, não consignando avanços no combate à miséria e à desigualdade. Portanto, esteve atrelada, como vimos, ao liberalismo, ao desenvolvimentismo e ao neoliberalismo. Sem visibilidade política, serviu aos interesses dos governantes e dos grupos envolvidos com a filantropia, a meritocracia e a caridade, inclusive, da Igreja; prática fragmentada, desarticulada de outras políticas setoriais, focalizada na miséria, atendeu a interesses político-partidários como barganha de votos (YAZBEK, 1995, p.38).

Numa realidade de acentuada concentração de renda e com uma sangria inestancável de capital para o exterior via dívida externa (SCHONS, 2015, p. 57), é indiscutível a importância da Política de Assistência Social. Essa Política

[...] é Condição necessária para que as políticas de atenção às necessidades sociais, engendradas pelos mecanismos excludentes do mercado, inclusive o mercado de trabalho, se efetivem como direitos de todos. Sem assistência social, as políticas sociais setoriais tendem a se elitizar, a se fechar na sua especialização e a se pautar por critérios que privilegiam mais a exclusão do que a inclusão social de sujeitos que, não obstante pobres, são portadores de direitos. Isso porque é ela que tem o mister de lidar com os segmentos populacionais situados na base da pirâmide social e de se colocar como via de domínio da cidadania negada no plano operacional, a esses segmentos (PEREIRA, 1996, p.52).

Destaca-se que, a elevação da Assistência Social ao status de política pública a partir da Constituição Federal de 1988 não efetivou o direito social. Assim, “de Sarney a Collor, o caráter conservador e autoritário da assistência contribuiu para que ela ocupasse um lugar secundário entre as políticas públicas, além de alegações quanto a maior responsabilidade financeira em relação aos benefícios que seriam gerados da sua regulamentação” (SILVEIRA, 2007, p.69).

O período do governo Itamar Franco ocorreu sem um projeto político claro, uma vez que não teve apoio do Congresso Nacional e enfrentou diversas mudanças

de ministros. Couto (2010) destaca que seu legado para a área social¹⁶ se inscreve na esteira dos outros governos que o antecederam, poucas ações ou quase nulas no sentido de referendar os direitos sociais contidos na Constituição de 1988. Sem dúvidas, o legado mais importante do seu governo foi o Plano Real, que potencializou a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a presidência do Brasil em 1994.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi eleito presidente da República, para o período de 1995-1999, o qual teve como principal bandeira de sua campanha política a “continuidade da estabilidade macroeconômica – iniciada sob seu comando no governo anterior – e reformas na Constituição Federal vigente” (PEREIRA, 2011, p.167). Além disso, tinha como meta clara a superação da era Vargas, ou do nacionalismo-desenvolvimentismo, que no seu entendimento era permeada de forte intervencionismo estatal. Assim, “preservou e deu novo impulso ao reformismo liberal desencadeado no governo Collor, mas sem abrir mão do seu principal símbolo de prestígio e de poder hegemônico, adquirido antes mesmo de sua eleição: a estabilização da moeda” (IDEM, p. 167).

Ao longo dos anos 1990, propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas. A era Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcada por esse mote, que já vinha de Collor, cujas características de outsider (ou o que vem de fora) não lhe outorgaram legitimidade política para conduzir esse processo. Tratou-se, como se pôde observar, de “reformas” orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980 (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 148).

O governo FHC iniciou uma série de “reformas” no Estado, promoveu privatizações, atacou duramente a previdência social, e acima de tudo “desprezou as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros, a carta constitucional era vista como perdulária e atrasada, estaria aberto o caminho para o novo “projeto de modernidade”” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 148).

16 Nesse governo, a LBA continuou exercendo sua linha programática, tendo criado uma estrutura matricial com gerências regionais, atuando em cerca de 4000 municípios, visando a implantar o sistema descentralizado e participativo da assistência social preconizado na LOAS. Em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública, desenvolveu um treinamento de multiplicadores da LOAS, com a participação de técnicos dos estados, entretanto, não chamou a sociedade civil à participação, denotando pouco entendimento a respeito do desenho democrático que caracteriza a gestão da assistência social prevista na lei (SILVEIRA, 2007, p. 70).

Dessa forma, FHC deu mostra que tinha adotado o ideário neoliberal no que tinha de mais ortodoxo ou fundamentalista, [...] elegendo como principais alvos de governo a redução da participação do Estado nas atividades econômicas e a desregulamentação do mercado” (PEREIRA, 2011, p. 167). Assim, o Estado deixaria de ter funções empresariais, o mercado seria o espaço de satisfação das necessidades sociais, através das iniciativas privadas mercantis e não mercantis. “Tem-se o avanço de um movimento de privatização das políticas sociais mediatizado por nefasta articulação do Estado como setor privado lucrativo, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e habitação” (SILVA, YASBEK, DE GIOVANNI, 2011, p. 27).

O Estado brasileiro deu prioridade absoluta aos setores econômicos, rebaixando sobremaneira sua responsabilidade social, em especial no que diz respeito ao atendimento das necessidades das classes subalternas. Essa responsabilidade vem sendo atribuída ao mercado e à sociedade, que deve criar formas alternativas de enfrentamento aos problemas sociais através da reatualização da solidariedade.

Esse posicionamento chocava-se com os preceitos constitucionais, que reafirmavam o papel estatal de regulador e provedor. Conforme Pereira (2011, p.38) esse choque não representou empecilho aos propósitos liberalizantes do governo, que conseguiu aprovar no Congresso Nacional, onde tinha maioria, projetos de reforma da Constituição.

Assim, com o apoio do Congresso, conseguiu aprovar inúmeras mudanças no texto constitucional para garantir as condições necessárias à implementação do seu plano econômico. Conforme Couto et al (2017, p.37) paralelamente às prerrogativas legais previstas na LOAS, no seu primeiro dia de mandato, FHC lançou o Programas Comunidade Solidária instituído pela Medida Provisória n. 813, em 1º/1/1995. O objetivo do Programa era “coordenar ações governamentais visando o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome”. (MP 813/95 art. 12).

O governo FHC nega a LOAS e suas inovações ao apresenta o Programa Comunidade Solidária como a principal estratégia de enfrentamento da pobreza no país. Assim, reitera a tradição da fragmentação e superposição de ações que acompanham a história da Assistência Social brasileira. Esse posicionamento manteve a [...] Assistência Social sem clara definição como política pública e é

funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade (YASBEK, 1995, p. 14).

Pereira (2011, p.41) destaca que o Comunidade Solidária acabou por reeditar ações assistencialistas da Legião Brasileira de Assistência, fruto da era Vargas, tão abominadas pelo governo, e desconsiderou determinações constitucionais. Ainda, reatualizou o “primeiro-damismo”, nomeando sua mulher para o Conselho do Programa Comunidade Solidária, a qual, logo em seguida, foi eleita sua presidente. Conforme Telles, o Programa,

Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira dama, opera como uma espécie de alicate que demonstra as possibilidades de formulação da assistência social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a assistência social em um sistema de seguridade social, passa por cima dos instrumentos previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas constituídas (TELLES, 1998, p.08).

Sposati (2008) ressalta que o Comunidade Solidária foi apresentado como uma estratégia diferenciada de gerenciamento e articulação de programas governamentais para resolver a descontinuidade, descoordenação, centralização, clientelismo, superposição, pulverização de recursos e fragmentação de ações. Na prática esse programa representou a substituição da regulação do dever de Estado e direito do cidadão na Assistência Social por uma “nova relação solidária”, que manteve a opção reforçadora do neoliberalismo pela subsidiariedade. Esse mix de conservadorismo e modernidade neoliberal teve influência decisória no precário desenvolvimento e implementação dos objetivos, princípios e diretrizes da LOAS.

No âmbito da gestão e da descentralização da Assistência Social, Silveira (2007, p. 71) destaca que [...] a ênfase no Programa Comunidade Solidária prejudicou a imediata estruturação da Secretaria de Assistência Social (SAS). A política de Assistência Social ficou paralisada por, aproximadamente, seis meses, com as entidades conveniadas sem recursos para manutenção dos projetos. A assistência passou a ter dois “comandos” no plano da União; o mesmo ocorreu com os estados e municípios, pois nessas instâncias foram criadas estruturas administrativas para articular com o comando nacional do Comunidade Solidária, bem como conselhos locais, em paralelismo aos conselhos de assistência social, com a diferença de que os Conselhos do Programa Comunidade Solidária (CCS)

tenham caráter consultivo, enquanto os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) são deliberativos. Assim, as medidas governamentais contrapõem-se à ideia do comando único da Assistência Social em cada instância da Federação prevista na LOAS (art. 5º§ I)¹⁷.

As políticas sociais, em especial a Assistência Social, desempenharam papel secundário durante os dois governos FHC. A estabilidade econômica a qualquer preço provoca a redução do tamanho do Estado, submetendo as melhorias das condições sociais à economia, é a reutilização da máxima de que o desenvolvimento econômico traria, como consequência, o desenvolvimento social. Essa tônica do governo não se concretizou, e mais uma vez, o Brasil se tornou um país mais desigual e injusto, penalizando fortemente a classe trabalhadora.

Assim, os Estados nacionais encontram dificuldade de desempenhar suas funções de regulação econômico-sociais internas. O governo FHC executou com maestria as medidas neoliberais, reduziu recursos para implementação das políticas sociais. Mesmo com o crescimento de receitas da União, deteriora a prestação de serviços, diminui recursos da previdência e assistência, protela a implementação da LOAS, inviabiliza a seguridade social, sangrando suas receitas, destinando-as a outros objetivos (NETTO, 1999, p. 26).

Ao tratar sobre o neoliberalismo, direitos sociais e governo FHC, Behring destaca que

[...] há, com a globalização, uma tendência à diminuição do controle democrático, com a configuração de um Estado forte e enxuto que despreza o tipo de consenso social dos anos de crescimento, com claras tendências antidemocráticas. Na América Latina assiste-se a práticas políticas extremamente nefastas do ponto de vista da democracia, que vão desde a fujimorização até o autoritarismo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, por meio das medidas provisórias e do clientelismo com o Congresso Nacional, governos estaduais e municipais. (BEHRING, 2015, p. 197)

Soma-se ao enxugamento das despesas do Estado com o social a dita crise fiscal do Estado, que através do argumento da escassez de recursos, da tentativa de conter o déficit público e do “medo” da volta da inflação, legitima o corte dos gastos sociais, para manter o equilíbrio das contas públicas. Nessa perspectiva, conforme

17 A LOAS (1993), no art. 5, prevê a descentralização político-administrativa para as três instâncias governamentais, com o comando único das ações; a participação da população por meio das organizações representativas na formulação da política e no controle das ações de governo; e indica a primazia do Estado na condução da política nas três esferas de governo.

Behring (2015, p.28) a política social entra no cenário como paternalismo, como geradora de desequilíbrio, como algo que deve ser acessado via mercado, e não como direito social.

Essa lógica neoliberal, seguida à risca pelo governo FHC, promoveu o desmonte do Estado, com forte tendência de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social, que, nos dizeres de Netto (1993, p. 43), vai se configurando um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital. O governo FHC protegeu, prioritariamente, o capital [...] em especial o estrangeiro, à custa do trabalho, seja rebaixando o poder de compra e de consumo do trabalhador, seja esvaziando direitos sociais que o protegiam da insegurança social e dos caprichos do Estado e do mercado (PEREIRA, 2011, p. 176).

Assim, as respostas às demandas da população foram ofertadas por meio de programas fragmentados, pontuais, focalizados e com forte apelo à participação comunitária, como foi o caso do Programa Comunidade Solidária.

É importante destacar que seguindo essa tendência, o governo FHC, criou o Programa de Renda Mínima¹⁸ em dezembro de 1997, atrelando-o à obrigatoriedade da escola¹⁹. Esse programa revelou-se altamente seletivo, tanto em relação aos destinatários quanto em relação aos gastos previsto, pois reduziram o número dos municípios a serem atendidos e o montante do recurso a ser empregado (PEREIRA, 2011, p.174).

Em relação à assistência, FHC manteve o teto da renda familiar abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo como condição para recebimento do Benefício da Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e deficientes; adiou a implementação do BPC, cujo início só ocorreu em janeiro de 1996, isto é, após oito anos da Constituição e três anos pós-LOAS; alterou o conceito de família da LOAS, que passou a ser o mesmo da previdência social, obtendo com isso menor elegibilidade de idosos e deficientes; estrategicamente, não arguiu nem classificou o que seriam os “mínimos sociais”, compreendidos como necessidades sociais elementares; manteve, por via de Medida Provisória (MP), mais tarde transformada na lei 9720/98,

18 Tal programa se sobrepôs às propostas congêneres já implantadas por Estados e municípios e, principalmente, ao projeto do senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores (PT), em tramitação no Congresso Nacional desde 1991 (PEREIRA, 2011, p. 174).

19 A obrigatoriedade da escola buscava retirar das ruas e da “prática condenável do trabalho infantil”, especialmente no meio rural, crianças pobres (PEREIRA, 2011, p. 174).

a idade de 67 anos, rompendo o pacto estabelecido na LOAS, que já deveria ser de 65 anos (SILVEIRA, 2007, p. 75).

A área social no governo FHC foi a mais negativamente impactada, sobretudo pela empreitada de uma verdadeira destruição de um legado de conquistas institucionais, econômicas e sociais, construído entre os anos 30 e 80, e um profundo descaso com os trabalhadores e os mais pobres.

Parcelas significativas da população foram deixadas no abandono, ora pela ausência das políticas, ora por não se enquadrarem nos parâmetros focalizados de elegibilidade. A “radicalidade da focalização” (PEREIRA, 2011, p. 179), amplia a pauperização, aumentando, assim, a massa de extremamente pobres no Brasil.

Concorda-se com Pereira (2011, p.180) quando esta afirma que o período FHC, trata-se de um [...] governo anti-social, que, ao aderir à ala mais fundamentalista do neoliberalismo, não se preocupou sequer em garantir o mínimo de proteção social, admitido até mesmo por Hayek (o pai do neoliberalismo ortodoxo), em caso de pobreza crítica.

Ao término do referido período, é possível asseverar que a área social permaneceu submetida à área econômica. As reformas que pretendiam um Estado eficiente, ágil, capaz de decidir e prestar serviços de qualidade, transparente e descentralizado, não se impuseram. O que se observou foi um País enfraquecido e dominado pelo grande capital financeiro. O neoliberalismo venceu e dava significação aos acontecimentos e decisões: “abertura comercial, privatizações, desregulamentação financeira, supressão dos instrumentos institucionais de intervenção nos mercados e dos obstáculos à circulação do capital-moeda.” (BRAGA, 1999. p. 05). A sociedade estava desiludida e acabrunhada, mas, agora, capaz de escrever sua história de insatisfações, o que foi demonstrado nas eleições de 2002.

2.6 A tessitura da Política de Assistência Social nos governos petistas (2003-2016)

A Assistência Social, durante o governo Lula, entrou na agenda governamental e alguns avanços ocorreram, como o reconhecimento da necessidade de garantia de mínimos sociais, efetivado através de um forte debate sobre a pobreza e a fome que contribuiu para a criação de diversos programas

federais, estaduais e municipais que se espalharam pelo país tendo como público-alvo famílias pobres e extremamente pobres. Ainda houve a construção de arcabouços normativos legais, como a Política Nacional de Assistência Social (2004), Sistema Único de Assistência Social (2005), Norma Operacional Básica do SUAS (2005).

De fato, dos governos analisados até aqui, o governo Lula ganha destaque pois assumiu a agenda social como ponto estratégico de seu plano de governo, o que possibilitou verdadeiramente uma estruturação da Política de Assistência Social. Draibe (2003, p.35) destaca que a agenda de Lula no âmbito social se concretizava por três vias: a regulamentação da Assistência Social, a construção do aparato administrativo e institucional para a oferta de serviços socioassistenciais e a transferência de renda. Assim, é necessário que se analise o momento histórico do governo Lula, para que se possa entender os elementos político, econômicos e sociais que foram determinantes para os avanços da Política de Assistência Social no país.

Em outubro de 2002, em sua quarta disputa consecutiva pela presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva elegeu-se presidente do Brasil, para o exercício 2003 -2006. Sua vitória e posse se deu em meio à comoção nacional, dada a sua história de engajamento com a luta da classe trabalhadora [...] o Presidente assume o governo num clima cultural de esperanças e de expectativas de mudanças.

É importante destacar que a ascensão de Lula²⁰ ao poder do Estado brasileiro se deu em meio a profundas mudanças de postura política e econômica. Conforme Fausto (2018), o PT havia deixado para trás a defesa de um “governo dos trabalhadores”, abriu mão de não fazer alianças com partidos que não fossem de esquerda, e, [...] se não na retórica, com certeza na prática, a utopia de uma sociedade socialista (FAUSTO, 2018, p. 351). O partido tornou-se pragmático e reformista, apostando nos resultados das urnas mais do que nas mobilizações das ruas.

20 Lula também mudara nesse período. Foi ele próprio quem, para ser novamente candidato em 2002, exigiu de seu partido liberdade para compor alianças mais amplas. Dessa determinação, resultou a escolha do senador mineiro José de Alencar, político moderado e grandes empresários do ramo têxtil, como candidato à vice-presidência em sua chapa – para participar da eleição, Alencar filiou-se ao Partido Liberal (PL) (FAUSTO, 2018, p. 351).

Todavia, apesar das mudanças no partido e especialmente no candidato, o PT ainda sustentava um discurso de ruptura com as diretrizes seguidas pelo governo FHC, o que despertava temores²¹ em amplos setores da classe média e mesmo popular, e também, no mercado financeiro. Assim, para refutar esses receios, Lula assinou a Carta aos Brasileiros, lançada em junho de 2002, que consubstancia um compromisso com as demandas do capital, como estratégia de sua aceitação pelo mercado. Oliveira (2005, p. 36) afirma que esta Carta representou uma proposta de programas mais moderados, com o governo assumindo uma postura mais branca para governar, bem ao gosto das elites e do mercado.

Behring (2019, p.51) destaca que nos governos petistas, não houve uma ruptura com os ditames neoliberais, seja no âmbito econômico ou da política social, o que de fato ocorreu foi um [...] deslocamento em relação às orientações neoliberais mais duras do Consenso de Washington, plenamente realizadas entre 1995 e 2002 (BEHRING, 2019, p. 51).

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

Nessa perspectiva, Gonçalves (2012, p.21) afirma que no período dos governos petistas houve uma tendência real de redução da desigualdade da renda no Brasil. O autor apresenta três argumentos que explicariam essa tendência. O primeiro está relacionado à questão do imperativo da governabilidade, ou seja, a garantia da legitimidade do Estado e da estabilidade política.

O segundo argumento é que grupos dirigentes, fincados na perpetuação no poder, reconheceram o papel das políticas de redução da desigualdade em geral, e de combate à pobreza, em particular, nas disputas eleitorais. Assim, [...] gastos públicos sociais focalizados, transferências e benefícios específicos transformam-se em instrumentos eficazes de conquista de votos junto aos grupos sociais de menor renda (GONÇALVES, 2012, p. 24).

21 Receavam que um eventual governo Lula interviesse nas aplicações financeiras para reduzir a dívida pública – ainda era vivo o trauma do confisco do Plano Collor I – e compromettesse a estabilidade monetária (FAUSTO, 2018, p. 351).

O terceiro argumento é que a redução da desigualdade tem sido bem-sucedida, em boa parte, devido à menor vulnerabilidade externa conjuntural do país em decorrência da fase ascendente da economia mundial no período 2003-2008²². Gonçalves (2012) destaca que o afrouxamento da restrição de balanço de pagamentos permite maior dinamismo econômico – renda, emprego, crédito etc. – e geração de excedentes que viabilizam políticas públicas.

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

Behring (2019) destaca alguns elementos que foram determinantes para a diminuição da desigualdade da renda nos governos Lula. Assim, a expansão do emprego majoritariamente de baixa remuneração, contribuiu diretamente para a redução das pobreza extrema e absoluta. [...] esse processo assentou-se na queda do desemprego, na formalização do emprego (sete em cada dez vagas abertas), no aumento do salário-mínimo e na expansão do crédito, especialmente o consignado a partir de 2004, combinados aos programas de transferência de renda – Programa Bolsa Família (PBF), Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Previdência Social, com maior peso destes dois últimos considerando seu vínculo com o salário-mínimo (BEHRING, 2019, p. 54).

Boschetti (2013, p.23), analisando dados do IPEA acerca das causas do aumento da renda aponta que: 58% da renda provinha do trabalho; 19% da Previdência; 13% do Programa Bolsa Família; e 4% do BPC. Assim, a autora destaca a relevância da proteção social, que apesar dos “inúmeros constrangimentos macroeconômicos por que tem passado, permaneceu responsável por 36% do aumento da renda do trabalho. Assim, é importante frisar que

[...] um resultado dessa mudança foi a expansão do mercado interno daí decorrente, além do impulso ao chamado “ciclo virtuoso de crescimento”, mesmo na crise que chegou com força em 2009 com impacto no PIB, mas que foi administrada com fortes suportes ao capital financeiro e ao agronegócio, mas também pelo impulso ao consumo interno. Foram ativados mecanismos de desoneração fiscal, a exemplo do IPI para a indústria automobilística e de eletrodomésticos, e mecanismos do Programa de Aceleração do Crescimento (BEHRING et al., 2010, p. 26).

22 Não é por outra razão que, com a crise global em 2008-2009, parece ter ocorrido reversão ou interrupção da tendência de queda da desigualdade no país (GONÇALVES, 2012, p. 26).

De fato, dados da PNAD 2011 revelam que, os pobres com renda domiciliar *per capita* de R\$ 140,00 passaram de 24% da população brasileira, em 2000, para 10,2%, em 2011, sendo o crescimento da renda *per capita* dos 10% mais ricos de 16,6%, e dos 10% mais pobres, de 91,2%.

Os dados revelam mudanças na realidade brasileira, que impactaram significativamente na vida da classe trabalhadora [...] essas mudanças foram relevantes, significativas e desejáveis, pois suscitaram necessidades, ampliaram as fronteiras materiais da classe trabalhadora, incidiram sobre a indiferença e a invisibilidade de amplos segmentos (BEHRING, 2019, p. 54-55).

No entanto, não se pode perder de vista que essas mudanças sociais e econômicas, ocorreram em um cenário de permanente ajuste fiscal, fato que impõe limites a esse processo de mudanças em curso. Gonçalves (2012) analisa o Governo Lula e as pretensas mudanças estruturais e o desempenho econômico do país nesse período.

A experiência de desenvolvimento econômico brasileiro²³ durante o governo Lula expressa um projeto que se pode denominar “desenvolvimentismo às avessas”²⁴; ou seja, é ausência de transformações estruturais que caracterizam o projeto desenvolvimentista. Durante o governo Lula os eixos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo foram invertidos. O que se constata claramente é: ruptura com o modelo de substituição de importações; desindustrialização; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo

23 O nacional-desenvolvimentismo pode ser conceituado, de forma simplificada, como o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. O nacional-desenvolvimentismo é, na realidade, uma versão do nacionalismo econômico. Na América Latina, o nacional-desenvolvimentismo é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países, principalmente no período 1930-80. Na tradição desenvolvimentista latino-americana o pensamento da Cepal a partir do final dos anos 1940 é a referência de maior destaque (GONÇALVES, 2012, p. 651).

24 Esse termo é utilizado pelo autor para demonstrar que o “desenvolvimento” que ocorreu no Brasil nesse período, apesar de revestido da ideologia do nacional-desenvolvimentismo, em muito se difere deste, visto que [...] o nacional-desenvolvimentismo tem como foco o crescimento econômico, baseado na mudança da estrutura produtiva (industrialização substitutiva de importações) e na redução da vulnerabilidade externa estrutural (GONÇALVES, 2012, p.652).

financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação.

No que se refere ao desempenho macroeconômico, também se demonstrou que, se é verdade que no governo FHC a economia brasileira teve desempenho medíocre, também é verdade que no governo Lula esse desempenho foi fraco, tanto pelos padrões históricos do país, como pelo padrão internacional contemporâneo (Gonçalves, 2012, p. 638).

Nesse período do governo PT, o Brasil seguiu o caminho do viés pró-mineração e agropecuária, em detrimento da indústria de transformação, processo estimulado pela liberação comercial. Gonçalves (2012, p.639) afirma que houve uma reprimarização da economia, centrada no pilar das commodities, que são mais vulneráveis às crises. Assim, não se pode perder de vista que os governos petistas, favoreceram em largas proporções os ricos, sobretudo o setor do agronegócio e do capital portador de juros, além de ter proporcionado as condições ideais para a vinda de capitais estrangeiros para o país.

Esteve em curso um intenso processo de desnacionalização, com aumento das remessas de lucro ao exterior. Excluindo-se a Vale, a Petrobras e a BR Distribuidora, houve relativo aumento da participação estrangeira nas 50 maiores empresas brasileiras. Nesse campo da desnacionalização, houve aumento claro do Investimento Externo Direto no agronegócio, mineração e extração de petróleo. Junto à desnacionalização tivemos a concentração de capitais, sendo que as 50 maiores empresas participavam crescentemente do valor das vendas das 500 maiores. Na esfera financeira a concentração foi ainda maior, sendo que a taxa média de rentabilidade dos 50 maiores bancos (17,5%) foi maior que das 500 maiores empresas (11%) (BEHRING, 2019, p. 56).

Esses números revelam a domínio financeiro na lógica do desenvolvimento brasileiro. Esse modelo, conforme Gonçalves (2012, p.653), levou a uma vulnerabilidade externa estrutural, dependente do fluxo de commodities e com um grande passivo financeiro, ou seja, dependente da atratividade ao capital financeiro.

Apesar da política econômica levada a cabo pelo governo Lula, no que concerne à política social, alguns compromissos foram sustentados e algumas conquistas estão ocorrendo. As inovações propostas, entretanto, não apontam para uma nova direção em busca da incorporação dos pobres, seja pela via da economia, com geração de renda e de emprego, seja pela via da cidadania, com expansão dos direitos e políticas sociais (BEHRING, 2004, p.67).

Araújo (2013, p. 21) destaca que o combate à fome e à pobreza é representado como prioridade pessoal e compromisso do governo Lula, conforme evidencia em seu primeiro discurso de posse, em 1º de janeiro de 2003, no qual apresentou o programa Fome Zero, como principal estratégia para a garantia de segurança alimentar e nutricional.

Nesse processo de construção de políticas públicas para enfrentamento da pobreza no Brasil, no ano de 2003, quando iniciou seu primeiro mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), no discurso de posse, comprometeu-se a enfrentar a fome e a pobreza no país. Para isso, anunciou como principal estratégia o Fome Zero. No âmbito dessa estratégia, os programas de transferência de renda assumem cada vez mais a centralidade para o enfrentamento da pobreza, sendo criado o Bolsa Família, em 2003 (SILVA, 2010, p. 159).

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

O Programa Bolsa Família foi assumindo a centralidade da proteção social no Brasil, situando-se no campo da Política de Assistência Social por independe de contribuição prévia ou de contribuição sistemática, e por se destinar a populações pobres, que dele necessitem.

Em 2006, o Bolsa Família garantia a transferência de renda para aproximadamente 11 milhões de lares, cuja média de recebimento é de 64,19 reais por família [...] trata-se de um de um programa que têm, até, incluído pessoas nos processos econômicos de produção e de consumo. Contudo, é uma integração da pobreza e da indigência de modo marginal e precário, criando um segmento de indigentes ou de pobres “integrados”, mantidos na situação de mera reprodução (SILVA, 2010, p. 161).

Silva (2010, p.162) ressalta que ao lado do Programa Bolsa Família, merece destaque o Benefício de Prestação Continuada (BPC), criado em 1993, no âmbito da Lei Orgânica de Assistência Social, iniciando-se sua implementação a partir de 1996. Trata-se de um benefício de caráter não contributivo, para pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e para pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho.

Ambos, idosos e pessoas com deficiência, devem viver em famílias com uma renda per capita familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.

O BPC iniciou em 1996, com um investimento de 172.342.940,26 reais (cento e setenta e dois milhões trezentos e quarenta e dois mil novecentos e quarenta reais e vinte e seis centavos), atendendo a 346.219 pessoas; em 2001 foram investidos 2.649.897.216,00 (dois bilhões seiscentos e quarenta e nove milhões oitocentos e noventa e sete mil duzentos e dezesseis reais) para 1.339.119 usuários. Ao final de 2006, o Departamento de Benefícios Assistenciais do MDS confirmou que foram beneficiados 2.477.485 pessoas entre pessoas com deficiência e idosos, totalizando um investimento da ordem de 869.367.328,00 (oitocentos e sessenta e nove bilhões, trezentos e sessenta e sete mil, trezentos e vinte e oito reais) (SILVEIRA, 2007, p. 82).

O BPC está presente em todos os municípios brasileiros e constitui, hoje, enorme soma de recursos injetados na economia local, influenciando diretamente sobre a vida de milhões de famílias, oferecendo mais poder aquisitivo e dignidade aos beneficiários.

De fato, não se pode negar a importância da Política de Assistência Social, sobretudo, em uma realidade como a brasileira, marcada historicamente por altos índices de desigualdade social e pobreza.

É do período do governo Lula a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em dezembro de 2003.

Como ação preparatória, o então Ministério da Assistência Social (MAS) e o CNAS patrocinaram a Pesquisa LOAS+10 anos, com o objetivo de avaliar a implantação/implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social previsto na LOAS. A investigação se assenta em três eixos fundamentais: gestão descentralizada, constatação da reestruturação orçamentária, bem como investigação da democracia participativa com o controle social da política. A partir desse relatório e das decisões dessa Conferência, os delegados deliberaram pela reelaboração da nova Política Nacional de Assistência, obedecendo às determinações da LOAS, reivindicando o orçamento de 10% da seguridade social para compor o Fundo Nacional da Assistência Social (SILVEIRA, 2007, p. 84).

Após um longo processo de debates realizados por várias instâncias governamentais, conselhos, fóruns nacionais, estaduais e municipais, de forma a garantir a participação da sociedade, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social de 2004 (aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e publicada no DOU de 28/10/2004). Conforme Couto et al (2017, p. 66) a aprovação da PNAS 2004 é uma manifestação da resistência dos sujeitos comprometidos com a Assistência Social enquanto uma política pública que [...] “buscam construir um projeto de resistência e

de ruptura frente à implosão de direitos alimentada pelo ideário neoliberal, afirmando por sua vez os direitos sociais dos usuários da Assistência Social”.

A PNAS 2004 representa a materialização das diretrizes da LOAS e dos princípios enunciados na Constituição Federal de 1988, entendendo a Assistência Social como uma política pública inserida no contexto da Seguridade Social Brasileira.

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

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

Conforme Couto et al,

[...] pode-se afirmar que a implantação da PNAS e do SUAS tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área (COUTO et al, 2017, p.67).

A PNAS reafirma a necessidade de articulação com outras políticas públicas no enfrentamento das expressões da questão social, amplia a concepção dos usuários da Assistência Social, incorpora a abordagem territorial e a matricialidade sociofamiliar na oferta dos serviços socioassistenciais.

Conforme Couto et al (2017) a intersetorialidade deve expressar a articulação entre as políticas públicas, através do desenvolvimento de ações socioassistenciais,

busca ofertar programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. A PNAS e o SUAS ampliam os usuários da política, com o objetivo de superar a fragmentação da abordagem feita por segmentos, estes passam a ser visto com cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos. É importante destacar que se amplia também, a concepção de pobreza e vulnerabilidade, para dar conta da diversidade de sujeitos e manifestações da questão sociais nos mais variados territórios.

Outro aspecto importante destacado pelas autoras supracitadas é a abordagem territorial, que implica na oferta dos serviços socioassistenciais próximos ao cidadão. O território é fruto das relações sociais que são estabelecidas pelos sujeitos, é o espaço onde se manifestam as carências e necessidades sociais. Por sua vez, a matricialidade sociofamiliar possibilita uma abordagem que supera o indivíduo isolado para o núcleo familiar, [...] entendendo-o como mediação fundamental na relação entre sujeitos e sociedade (COUTO et al, 2017, p. 73).

A partir do SUAS, observa-se a preeminência da descentralização da política no âmbito organizacional dos serviços nos três níveis de governo, o que implica a transferência de recursos e serviços para os municípios, envolve o compartilhamento das instâncias federativas na implementação de benefícios e ações socioassistenciais, inclusive no cofinanciamento. De fato, a principal inovação no âmbito do financiamento é a ruptura com a lógica convenial e a instalação do cofinanciamento pautado em pisos de proteção social [...] em consonância com os princípios democráticos de participação e as prerrogativas legais da Política de Assistência Social, que deve primar pela participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social, os fundos de Assistência Social são o lócus privilegiado para a gestão do financiamento da política pública nas três esferas de governo. Cabendo ao órgão gestor da Política, em seu respectivo âmbito, responsabilidade pela administração do fundo, sob orientação, controle e fiscalização dos respectivos Conselhos (COUTO, et al, 2017, p. 74).

A PNAS situa a Assistência Social como Proteção Social não contributiva, direcionada ao atendimento das necessidades e proteção de cidadãos contra riscos sociais e vicissitudes da vida. Assim, estrutura a Proteção Social a ser ofertada pela Assistência em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de alta e média complexidade).

A proteção social básica:

[...] tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos) e, ou, fragilização de vínculos afetivo-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (BRASIL, 2004, p.27).

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

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

Os serviços de proteção especial podem ser:

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

A proteção social especial de média complexidade realiza trabalhos mais complexos, em virtude da perda dos vínculos familiares, aprofundamento dos riscos sociais e pessoais, abandonos, maus-tratos, abuso sexual, entre outros, e será prestada nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), envolvendo uma equipe técnica especializada para monitorar e acompanhar famílias e indivíduos. O sistema, também, é organizado para prestar serviços de alta complexidade, com ações desenvolvidas pelas centrais de acolhimento. São

atendimentos permanentes, de mais longa duração, envolvendo o abrigamento de pessoas com laços familiares e de convivência rompidos, ou ameaçados por situações sociais que exigem atendimento institucionalizado (SILVEIRA, 2007, p. 85).

É possível afirmar que a construção da Política de Assistência Social enquanto direito social é marcada por avanços e rupturas, e tem na PNAS e no SUAS, dois grandes marcos que imprimem direção social à gestão da política.

Nesse sentido, Sposati (2019) no prefácio do livro *O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Norte e Nordeste: realidades e especificidades*, sob coordenação da Professora Dra. Maria Ozanira da Silva e Silva (2019), destacam que [...] são evidenciados ciclos no caminhar da política brasileira de Assistência Social e do SUAS, no campo democrático. Um ciclo ascendente de 2005 a 2011, que foi produto de ação de vários sujeitos, sociedade, academia, conselhos, pactuação de governo em ambiente democrático que possibilitou a disputa institucional para avanço da política, um ciclo de consolidação do SUAS de 2011 a 2015 (SPOSATI, 2019, p. 24). Esse ciclo é marcado pela aprovação da PNAS 2004, pelo SUAS (2005), LOAS-SUAS (2011)²⁵, NOB-RH²⁶ (2011).

Passados apenas cinco anos da sua implantação, este sistema já figura em 99,3% dos municípios e 100% das instâncias estaduais, que aderiram a esta lógica. Dados quantitativos, colhidos a partir de institutos de pesquisa e dos sistemas de informação do MDS, demonstram o crescimento desse sistema. Atualmente estão instalados 6.763 Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e, com a ampliação em curso neste ano de 2010, estarão em todos os 5.565 municípios brasileiros com aproximadamente 7.734 unidades (RIZZOTTI, 2017, p. 30).

A partir de maio de 2016 esse processo foi interrompido pelo golpe e as medidas daí decorrentes que levaram à confrontação do SUAS com uma agenda que operou o desmanche de pactuações, de orçamentação, inseriu aproximação com o primeiro damismo, e com a inserção de programa do campo da saúde

25 Sancionada em 2011 pela presidente Dilma Rousseff, a Lei no. 12435 complementa a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dispõe sobre a organização do setor e institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

26 A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) representa um grande avanço para a política de assistência social, uma vez que a profissionalização de seus trabalhadores auxilia na problematização dos pressupostos e dos contextos que cercam os processos de trabalho e as práticas profissionais.

contemplado com orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social: Programa Criança Feliz (SPOSATI, 2019, p. 24).

Conforme Silva e Silva et al (2019, p. 305) o Golpe de 2016 representa um ponto de inflexão no processo de consolidação da Seguridade Social Brasileira. Especificamente para a Política de Assistência Social, representa um desmonte dos seus eixos constitutivos: concepção e conceitos fundantes, gestão de Assistência Social Pública; Financiamento Público; Controle Social Democrático, conforme veremos a seguir.

2.7 A ascensão do conservadorismo e o Golpe de 2016: desdobramentos na Política de Assistência Social

O ciclo ascendente de construção da Política de Assistência Social vem sofrendo um profundo retrocesso desde 2016 [...] “num contexto de desmonte do Sistema de Proteção Social, cuja expressão mais perversa é a destituição de direitos sociais historicamente conquistados por lutas sociais dos trabalhadores” (SILVA et al, 2019, p. 298). Inicia-se um contexto conservador, de aprofundamento do neoliberalismo, no qual a Política de Assistência Social é fortemente atingida, comprometendo sobremaneira a sua implementação.

De fato, a partir da ascensão do conservadorismo e do Golpe de 2016, tem-se uma [...] “conjuntura marcada por um projeto conservador que vem desestruturando os avanços, sobretudo no campo social, considerados causa do declínio econômico do país, com expressivo crescimento do déficit público e queda significativa da taxa de crescimento do PIB” (SILVA et al, 2019, p. 298). Assim, para que se possa compreender a atualidade da Política de Assistência Social é necessário analisar e problematizar primeiramente a arquitetura do golpe de 2016, e por conseguinte, o contexto socioeconômico e político que se desdobra a partir de então.

Paulani (2016, p.70) afirma que a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal, com a eleição de Lula em 2002, não mudou substantivamente a agenda liberal que vinha sendo implementada desde os anos 1990.

Em seu início, os parâmetros macroeconômicos vigentes foram inclusive aprofundados (elevação ainda maior da taxa de juros, que chegou aos 26,5% ao ano; enorme arrocho monetário, com corte de cerca de 10% nos meios de pagamento da economia; adoção de uma meta de superávit primário maior do que a exigida pelo FMI). Além disso, medidas adicionais para complementar o processo de inserção da economia brasileira nos

circuitos internacionais de valorização financeira foram imediatamente tomadas: reforma da lei de falência (para aumentar a segurança dos credores do setor privado), extensão da reforma da previdência aos servidores públicos e aprofundamento do processo de abertura financeira (PAULANI, 2016, p. 71).

No entanto, ao longo do tempo, os governos do PT foram se diferenciando dos seus antecessores, pois combinaram a continuidade da agenda liberal, com a adoção de diversas políticas sociais. Paulani (2016, p.71) destaca alguns programas, políticas e medidas sociais que contribuíram diretamente para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil: o Programa Bolsa Família, promoveu diretamente a redução da pobreza e desigualdade; elevação do valor real do salário-mínimo que alcançou 85% entre 2003 e 2014, que afetou rapidamente o perfil da distribuição de renda no país.

Além das políticas que modificaram diretamente a renda e sua distribuição [...] “foram ocorrendo, em paralelo, uma série de outras iniciativas, que contribuíram igualmente com a constituição de um tecido social menos desigual” (PAULANI, 2016, p. 72). Nesse sentido, destacam-se as políticas relacionadas à facilidade de acesso ao ensino superior por parte das classes de renda mais baixa: o Programa Universidade para Todos (ProUni), a criação de novas universidades públicas, o aumento da carência e a redução de custo do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)²⁷.

Paulani (2016, p.73) afirma que os governos do PT combinaram dois elementos, que, em princípio, são contraditórios, agenda liberal e políticas sociais de alto impacto, que exigem maior presença do Estado na economia, além de exigir um nível cada vez maior de regulamentação em vários setores e instâncias da vida socioeconômica. Além disso, não se pode perder de vista que as políticas implementadas naquele período fortaleceram e ampliaram os direitos sociais assegurados na Constituição de 1988.

Braga (2016, p.56) denomina o contexto que vai de 2003 a 2013 como “década de relativa pacificação social”, em decorrência do modo de regulação dos

27 Cabe mencionar também a existência de um sem-número de outros programas sociais administrados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Um bom exemplo é o programa de Cisternas, que, só no período 2011-2014, entregou mais de 750 mil desses equipamentos de captação de água no Nordeste, minimizando assim os efeitos deletérios da maior seca enfrentada pela região em cinquenta anos. Ainda na mesma linha temos o Minha Casa Minha Vida, que, para além de suas dificuldades do ponto de vista técnico e urbanístico, constitui um significativo programa de produção subsidiada de moradias populares, e o Luz para Todos, do meio rural em todo país (PAULANI, 2016, p. 72).

conflitos classistas implementado pelo lulismo. Essa relação social hegemônica se apoiou no que o autor chama de “consentimento passivo das classes subalternas” ao projeto de governo do Lula, que durante o período de expansão do ciclo econômico, garantiu concessões efetivas à classe trabalhadora.

O subproletariado semirrural acantonado nos grotões foi beneficiado pelo Programa Bolsa Família, passando da extrema pobreza para a pobreza oficial. O precariado urbano deixou-se seduzir pelos aumentos reais do salário-mínimo (isto é, acima da inflação) e pela formalização do mercado de trabalho com a criação de empregos. O proletariado sindicalmente organizado beneficiou-se do mercado de trabalho aquecido, alcançando negociações coletivas vantajosas tanto em termos salariais quanto em benefícios trabalhistas (BRAGA, 2016, p.57).

De fato, até as eleições presidenciais de 2014, a combinação de políticas públicas redistributivas, criação de empregos formais e acesso popular ao crédito promoveu uma discreta desconcentração de renda entre aqueles que vivem do rendimento do trabalho. Assim, por se tratar de um país extremamente desigual, esse pequeno avanço “foi suficientemente forte para sedimentar o consentimento dos subalternos à regulação lulista” (BRAGA, 2016, p. 57).

O crescimento econômico alavancado pelas exportações e pelos efeitos das políticas sociais, possibilitou a acomodação das contradições dos governos do PT e a manutenção da relativa pacificação social. Entretanto, com o advento da crise financeira internacional ao final de 2008 e suas consequências para os países emergentes começaram a pôr em xeque essa conciliação. Assim, “de início driblada pelos expedientes de subsídio aos setores de maior efeito multiplicador (automóveis e eletrodomésticos) e por uma agressiva expansão do crédito ao consumidor, a crise, em entanto, veio se agravar no início da primeira gestão da presidenta Dilma” (PAULANI, 2016, p. 73).

Tal agravamento foi enfrentado com uma errônea política de aposta no investimento privado (via desoneração da folha de pagamento das empresas) e por uma combinação de relaxamento da política monetária (redução da taxa de juros para conseguir desvalorizar o câmbio) com aperto fiscal. A ausência de resposta do investimento privado a esses estímulos, o corte efetuado nos investimentos públicos para criar o espaço para as desonerações, o esgotamento dos impulsos derivados do consumo e a continuidade da crise externa – com enorme redução do preço das commodities exportadas pelo país – começaram a produzir resultados muito ruins do

ponto de vista do crescimento, culminando com a taxa de 0,1% em 2014, último ano da primeira gestão Dilma (PAULANI, 2016, p. 73).

O aprofundamento da crise econômica levou à conturbação do cenário político. A eclosão das manifestações de maio e junho de 2013 levou o país, praticamente dividido, às eleições presidenciais de 2014. Nesse cenário estavam em disputa dois modelos: o primeiro, voltava-se a tentativa, mesmo em meio à crise, de manter o modelo conciliatório e, o segundo, buscava regatar a essência da agenda neoliberal e romper com o modelo conciliatório.

A segunda gestão de Dilma, que venceu as eleições de 2014 por uma pequena margem de diferença, começou sob o imperativo da política de austeridade, comandada pelo mercado financeiro. Paulani (2016, p. 74) ressalta que “esse novo e fatal erro derrubou de vez a economia (o ano de 2015 fechou com queda de 3,8% no PIB e enorme elevação do desemprego) e abriu espaço político para a contestação do segundo mandato da presidenta”.

Braga (2016, p.59) chama atenção para o fato de que a vitória da Dilma em 2014, ocorreu em virtude do apoio do proletariado, que estava condicionado à manutenção do emprego formal, ainda que de baixa qualidade. No entanto, a contração cíclica impulsionada pelos cortes dos gastos federais elevou o desemprego para 10,2% e atingiu fortemente a classe trabalhadora urbana. Por outro lado,

[...] os setores médios tradicionais – alguns deles, inclusive, aliados do PT e da CUT até o escândalo do “Mensalão” – evoluíram rumo a uma agenda econômica e política marcadamente direitista. Não é difícil imaginar as razões. O progresso da formalização do emprego encareceu o trabalho doméstico. O mercado de trabalho aquecido impulsionou a inflação dos serviços. O aumento do consumo de massas fez com que os trabalhadores “invadissem” espaços antes reservados às classes médias tradicionais, como shopping centers e aeroportos, por exemplo. Finalmente, o aumento da oferta de vagas em universidades privadas e de baixa qualidade para filhos de trabalhadores aumentou a concorrência por empregos que pagam mais do que 1,5 salário-mínimo (BRAGA, 2016, p. 59).

O colapso da base de sustentação do governo Dilma no Congresso Nacional foi apenas a face visível de uma crise orgânica cujas raízes encontram-se na própria estrutura social do país. Em suma, diante do agravamento da crise internacional, os principais grupos econômicos brasileiros, em especial os bancos privados, passaram a exigir o acirramento da estratégia de austeridade. Para estes era necessário

aprofundar o ajuste recessivo, aumentar o desemprego, com o objetivo de impor uma série de reformas antipopulares, como a da previdência e a trabalhista.

A conturbação do cenário político se agravou com o escândalo da Operação Lava Jato²⁸ e do “Petrolão²⁹”, que decidiu focar exclusivamente nos políticos petistas, e passou a monopolizar os noticiários, levando à explosão da insatisfação das classes médias tradicionais que ganharam as ruas em gigantescos protestos, com uma pauta política eminentemente reacionária.

Löwy (2016, p. 63) destaca que esse cenário demonstra também a capacidade das forças burguesas e oligárquicas de [...] manipular, enganar e desorientar setores significativos da população, graças a seu monopólio dos meios de comunicação (imprensa, TV etc.).

Nessa mesma linha de análise, Braz (2017, p. 87) destaca que a história política brasileira é marcada por diversos fatos³⁰ que [...] ou serviram para acelerar um processo em que a democracia vinha sendo posta em questão; ou serviram para manter uma situação em que ela já havia sido abreviada. Em todos os casos tratava-se de criar (ou aprofundar) as condições mais adequadas para a hegemonia do grande capital entre nós. As formas podem ser as mais variadas, dependendo das possibilidades disponíveis às classes dominantes. Elas podem ser criadas por uma quartelada com apoio civil, por manobras judiciais, por arranjos parlamentares ou mesmo combinando-as. E há mais um elemento que os liga: em todos os casos os ataques à democracia contaram com o apoio ostensivo e militante dos grandes meios de comunicação.

Assim, estavam postas as condições para o Golpe de 2016. Os derrotados políticos de 2014 mobilizaram-se e aderiram ao processo de impeachment da

28 A Operação Lava Jato foi iniciada em 2014 pelo Ministério Público Federal do Paraná, tendo como objetivo investigar quatro organizações criminosas, lideradas pelos doleiros Carlos Habib Chater, Alberto Youssef, Nelma Mitsue Penasso Kodama e Raul Henrique Srour, responsáveis pela prática de lavagem de dinheiro e de crimes financeiros no mercado paralelo de câmbio no Paraná.

29 O Ministério Público do Paraná coletou provas acerca da existência de um esquema de corrupção envolvendo a Petrobras, empresa estatal petrolífera, motivo pelo qual a nomenclatura atribuída ao esquema foi Petrolão.

30 O autor refere-se à relação que [...] associa o suicídio de Vargas à renúncia de Jânio, ao “acidente” de JK e ao impeachment de Dilma não é nem o acaso nem a coincidência do “agourento” mês de agosto. O que os associa é a nossa história, que nos deixou um conjunto de problemas que permite identificar nos fatos recentes o legado do passado (BRAZ, 2017, p. 87).

presidenta Dilma. Houve uma intensa negociação entre o PSDB e o PMDB que convergiram para o documento “*Uma ponte para o futuro*”, [...] cuja essência consiste em garantir o pagamento dos juros da dívida pública aos bancos às custas dos gastos com educação, saúde e programas sociais do governo (BRAGA, 2016, p. 60). A essência do documento é o pleno resgate da agenda neoliberal, rompendo com ganhos sociais dos governos PT e retomando o processo de privatização.

O que aconteceu no Brasil, com a destituição da presidenta eleita Dilma Rousseff, foi um golpe de Estado. Golpe de Estado pseudolegal, “constitucional”, parlamentar ou o que se preferir, mas golpe de Estado. Parlamentares – deputados e senadores – profundamente envolvidos em casos de corrupção (fala-se em 60%) instituíram um processo de destituição contra a presidente pretextando irregularidades contábeis, “pedaladas fiscais”, para cobrir déficits nas contas públicas – uma prática corriqueira em todos os governos anteriores (LÖWY, 2016, p. 64).

O golpe parlamentar, midiático e jurídico que depôs a presidenta eleita Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores – PT), alçando o até então vice-presidente Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB) ao comando do Executivo Federal, representa uma ofensiva restauradora do neoliberalismo, no contexto de aprofundamento da crise brasileira contemporânea (RODRIGUES JR.; CARVALHO, 2018, p.???)

Dilma, mesmo tendo feito um governo (como fizeram os governos petistas desde 2003) predominantemente voltado para os interesses do grande capital e de seus sócios brasileiros e, a partir de 2015, tendo adotado um programa de governo muito semelhante ao que foi apresentado (e derrotado) pelo candidato do PSDB em 2014, foi arrancada da presidência da República porque foi considerada incapaz de permanecer à frente dos interesses capitalistas que tanto serviu. Estes agora precisavam de um governo genuinamente burguês, capaz de não ceder o mínimo aos trabalhadores, de lhes retirar o pouco que conquistaram e de servir inteiramente, sem concessões, ao grande capital. O pacto de classes já não mais prestava (BRAZ, 2017, p. 88).

Nesse sentido, Carvalho e Rodrigues Júnior (2019, p. 3) afirmam que se tem o esgotamento do modelo social-liberal de conciliação de classes, encarnado pelos governos petistas [...] “que assumem manter as políticas de ajuste ao capitalismo financeirizado, articulando-as às políticas de enfrentamento à pobreza e, em um segundo momento, também hibridizando-as com o chamado

neodesenvolvimentismo. É a debacle da ideologia que circunscreve o modelo de ajuste petista, a marcar o cenário de meados da segunda década do século XXI, a partir da ofensiva das próprias elites”.

A partir de então está em jogo a construção de uma nova hegemonia, que se posiciona contra os avanços democráticos, e não só contra a democracia política, mas também contra os avanços sociais conquistados pela classe trabalhadora.

[...] significa, para as classes dominantes, que é hora de uma nova hegemonia que crie condições ideais para a reprodução dos interesses capitalistas num cenário novo que substitua a forma hegemônica que até então serviu. Ou seja, se a forma anterior já não é mais eficaz, trata-se de construir um novo bloco de poder para criar as condições ideais E por isso estamos assistindo a uma luta intraburguesa ferrenha que está disputando a direção do novo bloco de poder. Mesmo com todas as divergências no campo burguês há, entre suas diversas frações, uma unidade de ação entre elas. Tal unidade está na necessidade de acelerar as condições de aplicação de políticas que destravem os obstáculos (políticos, econômicos, sociais e ideológicos) para a implementação de uma agenda regressiva para a classe trabalhadora, em todos os níveis (BRAZ, 2017, p. 94).

Os fundamentos do Golpe de 2016 ancoram-se no movimento internacional do capital, e para que se possa compreender tais [...] “precisamos fazer um recuo histórico no tempo, remontando à década de 1990, quando do ajuste do Brasil ao capitalismo financeirizado, a prolongar-se por quase 30 anos (1990-2019). É a experiência de ajuste brasileiro, nos seus diferentes ciclos” (CARVALHO, 2019, p. 04).

Indiscutivelmente, a crise contemporânea brasileira constitui o chão histórico onde se gesta, toma amplitude e se consolida o Golpe 2016. Esta crise, deflagrada em 2013, a partir das chamadas “Jornadas de Junho” de contestação aos ciclos de ajuste petista, constitui, antes de tudo, uma expressão peculiar, no contexto do Brasil do Ajuste, da crise do capital, manifesta em 2008. Tal crise é caracterizada como crise do próprio sistema do capital, de caráter sistêmico, de longa duração e de amplitude global (CARVALHO, 2018, p.05).

Conforme Harvey (2011) ao longo de mais de dez anos (2008-2019), o sistema do capital não conseguiu uma solução para esta crise, que se prolonga e se desdobra em novas configurações, deslocando-se geograficamente dos países centrais para a periferia. E a partir da segunda década dos anos 2000, a crise estrutural do capital se manifesta na América Latina e, em especial, no Brasil.

A crise exige dos países uma política econômica baseada em ajustes, vem se processando e assumindo configurações distintas desde os anos 1990, e que se aprofundaram nos anos 2000.

O primeiro Governo Lula (2003-2006) consolida as políticas macroeconômicas de ajuste da “Era FHC”, hibridizando-as com as chamadas “políticas de enfrentamento à pobreza”, a encarnar diferentes estratégias: aumento real do salário-mínimo com repercussões efetivas aos benefícios previdenciários indexados a este salário-mínimo; acesso popular ao crédito bancário; Bolsa Família como projeto socioassistencial extremamente ampliado, a atingir populações pobres e extremamente pobres nas periferias urbanas e no meio rural, chegando aos mais distintos grotões do país.

Ao se discutir sobre o golpe de 2016 e seus desdobramentos no financiamento e gestão da Política de Assistência Social, faz-se necessário compreender seus determinantes históricos que se assentam na crise de 2008/2009.

O acompanhamento das discussões sobre a crise de 2008/2009, cujos desdobramentos estão longe de ser debelados e se repõem na crise atual de 2020, de forma ainda mais complexa, dado ser aprofundada por uma crise sanitária e ecológica de grandes proporções, mostra-nos discursos sobre a crise, numa espécie de disputa de destino e de narrativas que se instaurou desde a sua eclosão (BEHRING, 2021, p. 137).

De fato, esses novos caminhos rumo à implementação de uma agenda regressiva, começam a ser traçados antes da deflagração do impeachment e estão reunidos no documento “Uma ponte para o futuro”, lançado pelo PMDB. Conforme Braz (2017, p. 95), o central nessa nova agenda de medidas que é consenso entre a burguesia, está na necessidade de acelerar contrarreformas profundas que atendam a quatro objetivos centrais: recolocar o Brasil (e a América Latina) na área de influência prioritária dos Estados Unidos, impulsionando a retomada da sua dinâmica imperialista; reduzir os custos do trabalho no país e aumentar a produtividade média do trabalho e o lucro, com base na flexibilização das relações trabalhistas com vistas a atacar as formas de proteção social do trabalhador; implementar uma cruzada conservadora e reacionária contra os avanços sociais no campo das “minorias” como forma de promover um retrocesso cultural e ideológico no país; readequar as políticas sociais a um novo programa neoliberal mais radical de modo a criar

condições para um ciclo profundo de políticas de austeridade fiscal que pesarão sobre os trabalhadores.

Essas medidas graves contra os direitos sociais foram reafirmadas no primeiro discurso oficial de Temer quando assumiu a interinidade, e foram levadas a cabo ao longo da sua gestão com o objetivo claro de acelerar as condições para implementar uma agenda profundamente regressiva no país, tanto no âmbito econômico quanto social. De fato, essas medidas materializaram-se por meio de projetos de lei e decretos³¹.

Assim, Conforme Silva et al (2019, p. 299), consolida-se um “contexto marcado por um projeto conservador que vem desestruturando os avanços, sobretudo no campo social, considerados causa do declínio econômico do país, com expressivo crescimento do déficit público e queda significativa da taxa de crescimento do PIB”. Nessa conjuntura há uma intensificação da exploração da força de trabalho, a utilização de recursos do fundo público para pagamento da dívida e avanço de projetos de interesse do capital.

Nesse sentido, Silva et al. (2019, p.305) afirmam que o Golpe de 2016 constitui uma ruptura na consolidação do Sistema de Seguridade Social Brasileira, interrompendo, de maneira brusca e autoritária, processos de avanços democráticos nas Políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social: reduz a base de financiamento da Seguridade Social; restringe a abrangência de benefícios socioassistenciais; restabelece o poder federal centralizado, atropelando o pacto federativo.

Como já mencionado anteriormente, segundo o discurso oficial, a solução para a crise econômica exigiria obrigatoriamente o aprofundamento do ajuste fiscal, já iniciado no segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff.

No bojo do rigoroso ajuste fiscal implementado pelo governo Temer, foi aprovada a Proposta de Emenda à Constituição nº 95 de 2016, denominada PEC do Teto dos Gastos Públicos, a qual institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a vigorar por vinte exercícios financeiros (SILVA et al, 2019, p. 303). Nos dizeres de Granemann (2016) a

31 Alguns deles: MP n. 727, cria o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) para execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e abre espaço para outras medidas de privatização. PEC n. 241, dos gastos públicos, que prevê o congelamento de investimentos por vinte anos; e a contrarreforma da Previdência Social.

desconstrução dos direitos sociais amarra os diferentes ataques apresentados por várias alternativas jurídico-formais: as PECs são dimensões realizadoras do diagnóstico burguês para a crise fiscal do Estado brasileiro.

As medidas adotadas pelo governo ilegítimo de Temer apenas reforçam a subordinação da política social às medidas de austeridade, à política fiscal, num momento de redução e de descontinuidade dos sistemas estatais e das políticas de proteção aos direitos humanos, com evidente redução do Estado e supremacia dos interesses do capital, das corporações. O retrocesso em curso e sem precedentes coloca em risco mais que um sistema republicano. O que está em risco são as conquistas sociais engendradas nas lutas por dignidade, bem como as possibilidades institucionais e políticas de defesa dos direitos na via institucional (SILVEIRA, 2017, p.503).

A partir do golpe de 2016, a Política de Assistência Social vem passando por um processo de desmonte. Silva (2017, p.32) enfatiza que a opção do Governo Temer por um projeto conservador, orientado pelo desmonte dos direitos sociais e desestruturação da Seguridade Social no Brasil, é complementada pelas ações para redefinição do orçamento público para a Política de Assistência Social, como a Emenda Constitucional 95, que estabelece limites para as despesas primárias de cada poder, tendo como base fixa o valor das despesas realizadas no ano de 2016, impedindo o aumento dos investimentos nas áreas sociais. Com efeito, estudo do IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos demonstra que, em 2017, enquanto as despesas primárias reduziram de 55% para 47%, os gastos com o setor financeiro subiram de 45% para 53%, representando 1,85 trilhões de reais.

Granemann (2016, p.04) chama a atenção para o fato de que o que se tinha como gastos estabelecidos na Constituição Federal era, por assim dizer, o rodapé. O rodapé significava o seguinte: o orçamento fiscal e da Seguridade Social balizavam os mínimos aceitáveis e sobre os quais se erguiam os gastos com direitos sociais. O espaço entre o rodapé, que está rente ao chão, e o teto, como o último horizonte possível para o alargamento dos direitos, configuraria o espaço da disputa dado pela luta de classes. O rodapé, o mínimo, era apenas o patamar obrigatório para começar a política social para o atendimento do direito. Todavia, quando o rodapé se torna o teto, tem-se uma considerável redução dos direitos sociais.

A Emenda Constitucional 95, representa um grande obstáculo à implementação da Política de Assistência Social, sobretudo, quando se pensa no processo de descentralização, considerando a realidade da grande maioria dos municípios brasileiros, pobres e sem fonte de receita própria, dependentes das transferências do Governo Federal. Dessa forma, pode-se afirmar que há em curso um processo de destruição dos direitos socioassistenciais no país. O Pacto Social firmado na Constituição Federal de 1988, com partilha de responsabilidades dos entes federados para a garantia da dignidade humana, foi colocado em risco com a PEC do Teto de Gastos Públicos.

No âmbito da Política de Assistência Social, o processo de desenvolvimento do SUAS, que vinha acontecendo desde 2005, ano de sua criação, foi duramente interrompido em maio de 2016, em meio a profundas mudanças econômicas e políticas no Brasil. Iniciou-se um perverso desmonte do Sistema de Proteção Social que avançava desde a Constituição de 1988. Segundo Carvalho (2016), coloca-se em risco a Política de Assistência Social como política pública de estado, pondo em xeque conquistas históricas das lutas sociais dos trabalhadores.

Conforme Carvalho (2016)

Direcionando um olhar crítico especificamente para esta dimensão da restauração conservadora do desmonte de políticas de seguridade social e proteção social, vê-se que o governo golpista incide sua ofensiva no desmonte da estruturação, da organização e financiamento das políticas de saúde, de educação, da previdência e da assistência social. De fato, o governo golpista aventura-se em um jogo perigoso, de consequências mortais, no campo das políticas sociais, com risco de atingir a conquista histórica dos governos petistas de redução da pobreza e da afirmação de condições dignas de vida (CARVALHO, 2016, p.12).

No que tange à Política de Assistência Social, Silva et al. (2019, p.305) afirmam que é possível esboçar uma cartografia de seu desmonte, a partir de ataques diretos a eixos constitutivos desta política: concepção e conceitos fundantes; gestão de Assistência Social Pública; financiamento público; controle social democrático. O desmonte do SUAS está sendo acompanhado do desmonte do Estado Democrático de Direito (Silveira, 2017).

De fato, o que se observa é que o desmonte de direitos e do SUAS representa a escolha de um projeto conservador que serve de base para implementar um projeto extremamente liberal, focalizador e residual para o

enfrentamento da pobreza no Brasil, não sendo exclusivamente, fruto da crise fiscal do Estado brasileiro.

A política de austeridade fiscal adotada pelo governo federal é centrada na redução da participação do Estado nos gastos sociais. Ou seja, o corte dos gastos públicos direciona-se seletivamente para os gastos sociais, não incidindo sobre o serviço da dívida, nem sobre outros setores de interesse das elites financeiras. Tudo isso impacta diretamente na Política de Assistência Social, tendo em vista o corte de recursos destinados aos estados e municípios para a sua implementação.

Nesta direção, a inflexão conservadora pode ser entendida como uma mudança de rumo, marcada pelo abandono das políticas redistributivas e pelo fechamento dos espaços de participação democrática. A conjuntura atual requer uma análise das contradições presentes na política de Assistência Social.

Com as medidas adotadas pelo governo ultraconservador de Jair Bolsonaro a partir de 2019, a política de Assistência social sofre novos impactos: criação do Programa Nacional de Incentivo ao voluntariado, Pátria Voluntária, presidido pela primeira-dama. O programa busca incentivar a participação dos cidadãos na promoção de práticas sustentáveis, culturais e educacionais voltadas à população brasileira mais vulnerável. Novamente a Política de Assistência Social é colocada ao lado das práticas filantrópicas, vista como não direito, como não merecedora do investimento público estatal.

Castilho e Lemos (2021, p.270) apresentam uma discussão acerca das medidas tomadas pelo governo Jair Bolsonaro no Brasil no âmbito da Seguridade Social, particularmente na atenção à política de previdência social, saúde e Assistência Social. O que se percebe é que em seus primeiros vinte e seis meses de governo revelam o desmonte significativo dos poucos direitos conquistados pela classe trabalhadora brasileira. O quadro social e econômico brasileiro agravou-se em 2020 com a eclosão da Pandemia do Novo Coronavírus. Dessa forma,

Vive-se neste momento no Brasil uma forte recessão econômica e um contexto muito peculiar de pandemia do novo Coronavírus, que expressa, na verdade, a profunda desigualdade social existente no mundo, e mais especificamente, no Brasil. Esta realidade, em sua maior potência, indica que apesar da contaminação parecer atacar a todos/as, de fato, nada têm de democrática, na medida em que, é a classe trabalhadora que vivencia as piores condições de vida, trabalho, moradia, alimentação, saneamento, acesso à saúde e negação de outros direitos sociais. Esta, portanto, tem menores condições de resistir, seja do ponto de vista de sua imunidade biológica ou de sua imunidade social. Numa conta matemática simples, os

donos do poder, mais uma vez decidem quem vive e quem morre, como seres descartáveis (CASTILHO; LEMOS, 2021, p. 270).

O contexto econômico, político, cultural e social da realidade brasileira expõe o avanço e endurecimento do ultra neoliberalismo, em todas as esferas da existência humana, em sua face hiper autoritária, com expressões ultraconservadoras e profascistas (DARDOT; LAVAL, 2016, p.52).

A naturalização e legitimação da violência, insegurança econômica, desmonte de direitos, ataque às experiências democráticas, extermínio da população que vive na periferia, passa a ser encarada como a legalidade que deve ser aceita pela classe trabalhadora. O neoliberalismo, e sua expressão jurídica, o estado de exceção, torna-se um novo paradigma para explicar governos autoritários que mantêm a legalidade constitucional atacando e desconsiderando esta mesma ordem legal (VALIM, 2017, p.10).

No Brasil, a aceleração das políticas ultraconservadoras e ultra neoliberais encontrou, no governo de Jair Bolsonaro, um solo fértil para crescer e se alastrar sem medidas. Os sucessivos cortes e privatização na saúde pública, na previdência e Assistência Social fazem a diferença nas ações do Estado para conter ou não a pandemia em terras brasileiras. De acordo com dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em março de 2020, os trabalhadores informais representavam 40,6% do total de trabalhadores ocupados no País no trimestre móvel até fevereiro deste ano, o que equivale a 38,081 milhões de pessoas (BÔAS, 2020, p.29).

O alto índice de massas trabalhadoras na informalidade, cerca de 40 milhões, indica que estas estarão abandonadas pelo Estado, pois serão os indicadores das desigualdades sociais e de exploração que dirão quais os corpos terão mais condições de reagir e sobreviver.

Algumas orientações de enfrentamento à pandemia, como “ficar em casa”; “evitar aglomerações” e “lavar as mãos”, não fazem parte da realidade de milhares de trabalhadores/as informais no Brasil. Uma parcela considerável da população brasileira não tem acesso à água potável; à moradia; ao automóvel particular, algum bem de consumo ou tipo de direito trabalhista e previdenciário que possibilite a mínima proteção neste momento em que o medo e o pânico parecem tomar conta de todos/as. Para uma parcela significativa da classe trabalhadora, ou sai de casa

ou não se tem o que comer, nem pagar as contas; ou se pega o trem lotado ou não se ganha o pão (CASTILHO e LEMOS, 2021, p. 271).

A constante disputa do fundo público pelo capital tem se evidenciado de forma perversa para a classe trabalhadora. De fato, os parcos direitos conquistados no âmbito da proteção social devida pelo Estado por meio da Seguridade Social têm sido duramente atacados e destruídos.

Conforme Castilho e Lemos (2021, p.272) a pressão para que o governo aumente os investimentos públicos diante do contexto de calamidade pública tem sido a tônica das disputas acirradas entre alguns setores da burguesia nacional, mas há um obstáculo intransponível defendido pelo governo Bolsonaro que é a já mencionada Emenda Constitucional nº 95. Esta, na prática, congela o orçamento, em particular, da Seguridade Social, impactando diretamente naquelas famílias que se encontram em condições agravadas de vulnerabilidade social, impondo ainda mais para a classe trabalhadora um modelo de proteção social residual, com padrões mínimos de sobrevivência.

Nesse sentido, tem-se a aprovação do Auxílio Emergencial, pensado primeiramente pelo governo no valor de R\$200,00 e, após pressão do parlamento, alterado para R\$ 600,00 e R\$ 1.200,00 (mães solteiras chefes de família) que não tem sido suficiente para dar conta da crise sanitária e econômica vivenciada no País. O contexto de agravamento das condições de vida pela pandemia num país que tem uma taxa informalidade de 39,9% (36,8 milhões) da população ocupada (IBGE, 2020) levou, inevitavelmente, uma parcela considerável da população brasileira a tornar-se usuária do SUAS. As medidas governamentais foram aquém das que seriam necessárias para mitigar os impactos econômicos e sociais nesse momento.

De fato, dado o grave quadro social e político desse contexto, Carneiro, Carvalho e Araujo (2021, p. 174) afirmam que havia em andamento a configuração de uma “dupla pandemia: a da COVID-19 e do bolsonarismo”. Que deixaram marcas perversas sobre o Sistema de Seguridade Social, de forma particular sobre a Política de Assistência Social.

No Brasil, a pandemia assume a dimensão de uma catástrofe, com configurações perversas, a demonstrarem exorbitantes números de infectados e mortos, colocando o Brasil como um dos principais centros de disseminação do coronavírus, num ranking macabro dos países do mundo, sendo que o país foi considerado como um dos piores a lidarem com o enfrentamento à pandemia [...] na trágica conjuntura da crise humanitária provocada pela pandemia da COVID-19, o Brasil vivencia o bolsonarismo e

suas mazelas. Portanto, irrefutavelmente, o Brasil vivencia duas pandemias que se interpenetram numa perversa configuração: a da COVID-19 e a do governo Bolsonaro (CARNEIRO, CARVALHO e ARAÚJO, 2021, p. 178).

Conforme as autoras supracitadas o Brasil enfrentou duas pandemias que se interpenetraram e que acarretaram um “agravamento das graves mazelas advindas de cada uma delas, a caracterizar uma perversa confluência. Nesse contexto da pandemia da COVID-19, o governo Bolsonaro, numa adesão ao modelo ultraneoliberal, adota medidas restritivas, fundadas no desmantelamento dos direitos sociais e trabalhista e no desmonte do Sistema de Seguridade Social, através do desfinanciamento das políticas públicas” (CARNEIRO; CARVALHARAÚJO, 2021, p. 178).

Em outubro de 2022, com a eleição do presidente Lula para o terceiro governo, pois fim o governo Bolsonaro, em meio a uma combinação de crises no plano econômico, social e político. O novo governo Lula tem sido caracterizado pela retomada das políticas públicas. Conforme Junior (2023, p.01) o governo Lula ressalta a importância de reconstruir capacidades, estruturas, programas e burocracias de políticas públicas diversas que vigoravam por muitos anos e que foram enfraquecidas ou mesmo desmanteladas durante o mandato de Bolsonaro. Dentre as políticas públicas retomadas, uma das mais notáveis é a Assistência Social, como será discutido no último capítulo desta tese.

Assim, constata-se que as perdas no campo social são alarmantes, principalmente a falta de acesso aos bens e serviços da Política de Assistência Social, que decorre, sobretudo, dos grandes cortes incididos no seu financiamento. No capítulo seguinte, busca-se desvelar a concepção e o desenho da Política de Assistência com foco no modelo de gestão e financiamento que a fundamentam.

3 A GESTÃO E O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:

normativas legais

A incorporação, na Constituição de 1988, da Assistência Social como componente da Seguridade Social demandou um novo desenho das ações, dos conjuntos de aportes financeiros, da gestão e da própria concepção que, da perspectiva da caridade e benemerência, avançou para a garantia de direitos.

A Carta Magna de 1988 delineou um novo paradigma para a Assistência Social, ganhando a partir de então *status* de política pública, sendo direito do cidadão e dever do Estado, contribuindo para romper com o conceito de assistencialismo, de filantropia e de benemerência social, com vistas à profissionalização da atividade pública, ganhando visibilidade como política pública e direito dos que dela necessitarem.

O novo paradigma da Assistência Social foi consolidado por normatizações, tendo como principais referências: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); a Política Nacional de Assistência Social (PNAS); a Norma Operacional Básica (NOB), que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS); e a Lei do SUAS, que acolheu o SUAS na LOAS. As inovações normativas iniciaram um processo de reorganização da proteção socioassistencial, buscando a efetivação da responsabilidade estatal no seu provimento por meio de sua organização em um sistema descentralizado e participativo.

A trajetória da Assistência Social para se consolidar enquanto uma política pública fora marcada por mudanças significativas na gestão e financiamento das ações, como expressão de um adensamento institucional desta política.

Neste sentido, o objetivo deste capítulo é discutir a implantação de um novo padrão de gestão e financiamento que foi instituído, possibilitando a construção e a efetivação de um sistema integrado, participativo e territorializado, de modo a apartar-se das ações segmentadas e fragmentadas que tradicionalmente eram operadas no âmbito da Assistência Social.

3.1 Reorganização do modelo de gestão: diretrizes para a descentralização político-administrativa

Em que pese a Constituição de 1988 estabelecer a Assistência Social como direito de cidadania, até os anos 2000, a área não tinha proeminência no rol das políticas públicas. O aporte financeiro público era pouco expressivo, o que ocasionava uma oferta residual e debilitada.

A marginalização da área assistencial pelo poder público começa a ser rompida com a promulgação da LOAS, em 1993, e mais enfaticamente com a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, nos moldes do pacto federativo brasileiro, com a fixação de responsabilidades e competências de execução, articulação, planejamento, coordenação, monitoramento e avaliação aos entes da federação.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 define dentre outros aspectos: a gestão descentralizada, o cofinanciamento e as competências técnico-políticas das esferas de governo: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais, em conjunto, têm papel efetivo no processo de implementação dessa Política.

A gestão da política de Assistência Social tem como base o pacto federativo, através do qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOBs, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestora Tripartite/CIT e Bipartites/CIBs), que são espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da política.

A PNAS/2004 estabeleceu para a Assistência Social um sistema descentralizado e participativo, operado por meio de um Sistema Único atuando em todo território nacional.

Nessa perspectiva, a criação e implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005) reiterou a lógica da gestão compartilhada ancorada no pacto federativo, onde são definidas as atribuições e competências entre os níveis governativos acerca das responsabilidades em torno da oferta das provisões socioassistenciais. A partir de então, os gestores públicos e as organizações da sociedade civil passam a assumir o compromisso de promover a descentralização da gestão da Política de Assistência Social no que se refere às ações de execução, monitoramento e ao financiamento dos serviços assistenciais.

A criação da LOAS, da PNAS e da NOB/SUAS tinha como objetivo comum materializar a assistência social como uma política social garantidora de direitos sociais, capaz de mitigar as desigualdades sociais existentes no Brasil. Porém, com o neoliberalismo, a política de assistência social, mesmo com todas as suas normatizações e regulamentações, não foi materializada em toda a sua potencialidade, ainda por essência tal potencialidade seja extremamente restrita. Contraditoriamente, ganhou uma nova face: a da crescente focalização e seletividade. A atual característica da assistência social focaliza profundamente suas ações nas demandas sociais que requerem mais atenção, com objetivos paliativos, cujo foco são os que, conforme ditam as normas, necessitam mais. Sustenta-se, outrossim, também na seletividade, pois estabelece critérios técnicos que determinam os que serão assistidos (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2003, p. 65).

A implantação desse novo desenho de gestão para a Assistência Social passa a articular os três eixos balizadores da Política de Assistência Social, compreendendo: a gestão, o financiamento e o controle social. De fato, a articulação entre esses eixos é fundamental para evitar o descompasso entre gestão e financiamento, pois este é um grande entrave à tentativa de êxito na efetivação de qualquer política pública.

A descentralização como um dos princípios da Política de Assistência Social propõe o protagonismo do município, como contraposição à política centralizada. É a municipalização das políticas sociais concebida, tendo em vista o novo federalismo, em que o município surge como ente político e administrativo autônomo, capaz de gerir programas sociais com a participação da sociedade. Pressupõe, também, a partilha de poder entre os quatro níveis de governo, enquanto a sociedade civil passa a interferir nas decisões das instâncias governamentais e exercer o controle social sobre as ações do Estado.

A descentralização pode envolver a transferência de competências e atribuições políticas, fiscais ou referentes à gestão de políticas públicas. Esse processo, marcadamente a descentralização de políticas sociais, introduz o elemento da autonomia dos entes federados, havendo, portanto, transferência de novas competências sobre a gestão de políticas sociais que devem contar com a anuência dos entes federados subnacionais, o que implica a necessidade de barganhas federativas. O jogo federativo torna a implementação de políticas sociais um fenômeno complexo, que se desenvolve em diversas arenas e movimentos.

De fato, a Constituição Federal de 1988 indica como umas das diretrizes da Seguridade Social a descentralização e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, reforça esse princípio. Mas, foi somente a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da implementação do SUAS que os princípios da descentralização político-administrativa e da gestão compartilhada entre os entes da federação passou a ser incorporado de forma mais categórica na política de Assistência Social.

Conforme Ribeiro (2013, p.17), na esfera da Política de Assistência Social, a descentralização foi concebida de forma que normas e regras gerais ficassem sob o comando da esfera federal (União), e a coordenação e execução dos programas sob o comando das esferas subnacionais.

Nos termos preconizados na LOAS, à União compete a concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada – BPC; o cofinanciamento para o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de Assistência Social em âmbito nacional; atendimento, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, das ações assistenciais de caráter de emergência; o monitoramento e a avaliação da política de Assistência Social e assessoramento dos Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento.

Já aos Estados incumbe destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais; cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de Assistência Social em âmbito regional ou local; atender, em conjunto com os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência; estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no

âmbito do respectivo Estado; realizar o monitoramento e a avaliação da política de Assistência Social e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento.

E aos Municípios foram atribuídas as responsabilidades de destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais; executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil; atender às ações assistenciais de caráter de emergência; prestar os serviços assistenciais que visem à melhoria de vida da população e cujas ações são voltadas para as necessidades básicas; cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de Assistência Social em âmbito local; realizar o monitoramento e a avaliação da política de Assistência Social em seu âmbito.

É possível apreender que à União restou atribuída a competência legislativa de uma ampla gama de matérias ao passo que na materialização das políticas públicas sociais o seu papel está centrado de forma predominante na coordenação geral; no financiamento do BPC e Bolsa Família e cofinanciamento da gestão e no monitoramento e avaliação da política. Aos Estados-membros a competência legislativa e a gestão da Política de Assistência Social tem caráter residual, o que foi entendido pela maioria dos entes federativos como expressão de aval para um não fazer, a despeito da importância do seu papel como instância coordenadora e intermediadora na pactuação e regulação; no planejamento; no cofinanciamento de serviços e programas e na execução de ações mais onerosas e de maior complexidade de forma regionalizada.

Aos municípios, por sua vez, ainda que detentores de baixa capacidade legislativa, eis que se restringem a assuntos locais, as responsabilidades se agigantaram na atribuição da gestão e operacionalização da política de Assistência Social, assim como de outras políticas sociais, compreendendo a prestação dos serviços socioassistenciais e das ações de caráter emergencial; a regulamentação, a prestação e o financiamento dos benefícios eventuais; o cofinanciamento dos serviços prestados; o monitoramento e a avaliação.

Há quem ressalte como positivo o acréscimo de atribuições aos entes municipais na gestão da PNAS em razão da proximidade dos gestores locais com os seus demandatários, o que possibilita a realização de diagnóstico das reais e específicas necessidades da população de um dado território. No entanto, essa descentralização que ocorreu de cima para baixo, até pouquíssimo tempo atrás não esteve acompanhada dos necessários investimentos públicos, a título de

cofinanciamento da PNAS e, na atualidade, encontra-se ameaçada diante do novo regime fiscal.

Tal modelo está em consonância com os princípios democráticos de participação e as prerrogativas legais da Política de Assistência Social, que deve primar pela participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social.

Nesse padrão federativo, segundo Arrecthe (2000, p.34), estados e municípios, dotados de autonomia política e fiscal, assumem funções de gestão de políticas públicas, seja por iniciativa própria, seja por adesão à proposta apresentada por outro nível de governo, seja por determinação constitucional.

Analisando a questão do federalismo no Brasil, Fiori (1994, p.52) afirma que, historicamente, a forma federativa brasileira não tem respondido à diferenciação regional e de etnia, bem como não articula unidades federadas equânimes econômica e politicamente. O federalismo brasileiro se forjou tentando articular unidades administrativas marcadas por profundas desigualdades econômicas e sociais, escassa identidade e baixo ou quase inexistente poder de vocalização de interesse próprio.

Dessa forma, conforme Silva (2009, p.34) o federalismo brasileiro tem, ao longo da sua história, padecido da ausência dos princípios fundamentais que regem o federalismo originário: a autonomia política e financeira dos demais entes federados em relação ao Governo Federal. Não se pode perder de vista a herança histórica da formação social brasileira que imprimiu características bem específicas ao federalismo, tais como o patrimonialismo, o clientelismo, a busca do interesse individual em detrimento do coletivo, os acordos informais nas relações formais, o oportunismo, dentre outros.

Esses elementos possibilitam compreender as fragilidades do pacto federativo brasileiro, que se refletem no uso da barganha política como arma para usufruir benefícios sem levar em conta os direitos dos demais entes que formam a federação.

Destaca-se que a autonomia municipal preceituada na Constituição Federal de 1988 gerou uma grande novidade: a descentralização político-administrativa das políticas públicas para a esfera municipal. No entanto, cabe dizer que o termo descentralização possui diversas interpretações, dentre estas se destaca a análise de Stein (1997, p.18), que compreende a descentralização como um processo de

distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder, ou dos objetivos de decisão, isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e, por outro a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros e físicos.

Assim, para que a descentralização viabilize processos de participação popular, torna-se imprescindível a existência de pré-condições como: a garantia do acesso universal às informações necessárias para a gestão; a garantia de que nos conselhos de direção, os segmentos menos poderosos tenham assento, e que os processos de gestão e tomada de decisões sejam transparentes.

A concepção de gestão descentralizada, embora permeada de tensões e contradições, é entendida como a capacidade institucional de compartilhar decisões. Conforme Filho e Gurgel (2016), as instituições responsáveis pela gestão de políticas, programas e projetos devem estar subordinadas à orientação indicada pela gestão democrática de contribuir com o processo de democratização e, dessa forma, contribuir com a emancipação política e humana. Assim, “a gestão democrática e descentralizada estaria contribuindo para ampliar e universalizar as condições de vida nas esferas civil, política e social das classes subalternas, visando contribuir com a superação da ordem do capital” (FILHO E GURGEL, 2016, p. 273).

Nessa perspectiva, este processo deve ser acompanhado pela implementação de mecanismos de democratização, através da participação dos trabalhadores da organização, dos usuários, principalmente aqueles que têm origem nas classes subalternas, e da população em geral nas diferentes instâncias de poder.

No entanto, o processo de democratização da gestão não acontece de forma pacífica, mas é permeado por embates, conflitos e jogo de interesses. Assim, não podemos perder de vista, principalmente no cenário atual, as resistências à incorporação da participação nas organizações e à falta de esforços sistemáticos para viabilizar efetivamente a participação no cotidiano da instituição. De fato,

Na atual conjuntura brasileira, hegemônica por um projeto de transnacionalização radical da economia brasileira, conduzido por um pacto de dominação conservador, não há como operar uma proposta de reforma administrativa de cunho democrático. Os limites são estreitos para mudanças nesse sentido. A alteração da ordem administrativa passa pelas mudanças de projeto e de pacto de dominação (FILHO; GURGEL, 2016, p. 293).

Historicamente, estratégias de participação têm sido construídas pelas classes subalternizadas, por meio das lutas sociais que têm possibilitado novas práticas sociais, constituindo-se em mecanismos de controle destas classes no âmbito das políticas sociais. Como expressão desse processo de lutas, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu mecanismos de participação popular através da criação de Conselhos, integrados por diferentes segmentos da sociedade para contribuir com o controle das políticas sociais.

No âmbito do SUAS, o controle social, por meio dos Conselhos e conferências obedece a princípios constitucionais, estabelecidos na LOAS e acrescidos de novas exigências técnicas e legais que legitimam o SUAS. A dimensão política do controle social está relacionada à dinâmica e ao compromisso que os Conselhos de Assistência Social alcançam (MARTINS, 2009, p.36).

Dessa forma, a democratização da gestão da Política de Assistência Social tem na criação, consolidação e fortalecimento dos Conselhos, uma peça fundamental de deliberação e controle social, além de representar uma possibilidade real de assegurar a garantia de direitos de populações pobres. Porém, ainda há um longo caminho a ser percorrido e práticas serem mudadas para que essas populações realmente tenham seus direitos garantidos através dos Conselhos como instâncias que exercem o controle social. Não se pode perder de vista a incessante luta contra as características herdadas da formação social brasileira, que moldam um Estado clientelista, corporativo, colonizado, conservador e cooptador.

Em conjuntura tão adversa aos direitos sociais é necessário, conforme Carvalho (2002), dar ênfase na organização da sociedade, “e há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder” (CARVALHO, 2002, p. 228). Portanto, a organização e a mobilização de forças sociais e políticas devem ser ampliadas, no sentido de:

[...] imprimir face pública aos espaços coletivos de gestão e controle social, fazendo-os transitar do espaço privado de administração de urgências e carências para a esfera pública de afirmação de direitos. Implica transformar serviços em direitos, escrevendo uma institucionalidade democrática às garantias para o seu acesso (RAICHELIS, 1998, p. 94).

Nessa perspectiva, Filho e Gurgel (2016, p. 69) afirmam que a descentralização não é um valor em si, ela somente se traduz de forma democrática se expressar um processo de participação e viabilização do controle das ações

públicas e se for operacionalizada pelo governo central, garantindo aos níveis subnacionais recursos financeiros, apoio técnico e diretrizes gerais. Conforme os autores citados, é somente a partir deste processo que se constrói a possibilidade do desenvolvimento efetivo de políticas públicas descentralizadas e democráticas, com articulação e organicidade nacional, que venham a garantir um processo de universalização de direitos.

Diante do exposto é importante frisar que,

[...] a descentralização das políticas sociais brasileiras impõe um desafio de magnitude, que é o de enfrentar as profundas desigualdades que marcam os entes federados, estados e municípios brasileiros são profundamente desiguais entre si, seja no que diz respeito às suas capacidades econômica e fiscal, seja no que diz respeito à capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas, seja ainda no que diz respeito à sua tradição cívica (ARRETCHE, 2000, p. 17).

A emergência do município como novo ente federativo a partir da Constituição de 1988, compondo o tripé político-administrativo do Estado brasileiro, assegurou a base legal para a descentralização político-administrativa, com a partilha de poder e de atribuições. No entanto, o processo de descentralização repassou as atribuições e competências para a esfera local sem a necessária descentralização dos recursos.

Do ponto de vista político-institucional, um contraponto à ideia de que a Constituição de 1988 foi demasiadamente generosa com as instâncias subnacionais está em Souza (2005). As normas sobre atribuições, recursos e políticas públicas estão delineadas minuciosamente na Constituição, deixando pouca margem para iniciativas próprias destes entes federados. Isso caracterizaria a existência de “um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica” (SOUZA, 2005, p.111), em que diferentes atores com diferentes recursos são submetidos a regras semelhantes.

Conforme Souza (2005, p.112) apesar do grande número de competências concorrentes, na prática, existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

De fato, a Constituição Federal de 1988 indica como uma das diretrizes da Seguridade Social a descentralização, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 reforça essa diretriz. Porém, foi somente a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da implementação do SUAS que as diretrizes da descentralização político-administrativa e da gestão compartilhada entre os entes da federação passaram a ser incorporados de forma mais categórica na Política de Assistência Social, conforme veremos a seguir.

3.2 O novo modelo de financiamento: diretrizes para o compartilhamento de responsabilidades

A PNAS apresenta importantes diretrizes para reorganizar o padrão de financiamento da Assistência Social com vistas à implementação do SUAS. De fato, a partir dessa normativa, busca-se superar a excessiva centralização, engessamento e a baixa efetividade que caracterizavam o padrão de financiamento desta Política.

Conforme Mesquita, Martins e Cruz (2012, p.07) a reorientação parte do princípio da responsabilidade conjunta das três esferas de governo no custeio dos serviços, programas e projetos que integram a política, tendo em vista a corresponsabilidade federativa na provisão da política socioassistencial enunciada na LOAS.

Para a consolidação de uma responsabilidade compartilhada, a PNAS orienta que a rede assistencial deve contar com recursos dos três entes federados, de modo a afiançar uma concreta proteção social universal. Essa proteção deveria ocorrer conforme as peculiaridades e necessidades da população vulnerável, prevendo a PNAS que o financiamento da política assistencial deveria ser orientado pelos diagnósticos socioterritoriais.

Em consonância com as mudanças ocorridas na gestão e organização da Política, reorganiza-se também a sistemática de financiamento, no sentido de romper com o padrão anterior, baseado na lógica convencional, haja vista, que essas práticas de gestão financeira, partilha e repasse dos recursos eram inadequadas à nova política.

Buscou-se então um novo padrão de financiamento que favorecesse a gestão descentralizada e promovesse a estruturação de serviços continuados nos territórios vulneráveis. Em outras palavras, garantir o direito à Assistência Social e o acesso a

seus equipamentos, serviços e benefícios exige, assim, um modelo de financiamento que efetive aquele provimento por meio de uma ação concertada e da responsabilidade partilhada entre as três esferas de governo: o chamado cofinanciamento.

Pode-se perceber o esforço contido na PNAS de consolidar o pacto federativo brasileiro na área assistencial, à medida em que estabelece o compartilhamento das responsabilidades de gestão e o cofinanciamento, ambos buscando atender a demanda do SUAS de uma oferta pública continuada, descentralizada e universal, sendo premente contar com repasse financeiro que não sofra descontinuidade.

Tavares (2013, p. 56) ressalta que o desafio posto era superar a forma tradicional, operada sob a lógica da série histórica, em prol de repasses regulares que possibilitassem às esferas locais atenderem as demandas da população destinatária.

Cabe assinalar ainda as mudanças que a PNAS apresenta em relação ao financiamento, eixo fundamental de implementação do novo modelo a ser seguido. A principal inovação é a ruptura com a lógica convenial e a instalação do cofinanciamento pautado em pisos³² de proteção social básica e especial e em repasses fundo a fundo, a partir de planos de ação. Reafirma-se o papel dos fundos de Assistência Social na operacionalização do cofinanciamento dentro do sistema descentralizado.

Segundo Couto et. al. (2017, p.47), em consonância com os princípios democráticos de participação e as prerrogativas legais da Política de Assistência Social, que deve primar pela participação, transparência, descentralização político-administrativa e controle social, os fundos de Assistência Social são o locus privilegiado para a gestão do financiamento da política pública nas três esferas de governo.

É importante frisar que a LOAS, no seu artigo 27, interrompeu a ausência histórica de fundos específicos para o financiamento da Assistência Social e,

32 Os Pisos estabelecidos, em sintonia com os níveis de complexidade abarcados no SUAS, são os seguintes: Piso Básico Fixo; Piso Básico de Transição; Piso Básico Variável; Piso de Transição de Média Complexidade; Piso Fixo da Média Complexidade; e Pisos de Proteção Social Especial de Alta Complexidade I e II.

atendendo aos princípios de descentralização político-administrativa e de participação da sociedade, transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Além disso, todo o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos que estão estabelecidos na LOAS devem ser feitos com recursos da União, dos estados, do DF e dos municípios, das contribuições sociais (art. 195 da CF) e por meio de receitas que compõem o FNAS (BOSCHETTI, 2003, p.23).

O Fundo Nacional de Assistência Social foi instituído na LOAS, sendo regulamentado pelo Decreto nº 1605/95. Conforme esse decreto, os fundos teriam por finalidade o estabelecimento de recursos e mecanismos de financiamento do Benefício de Prestação Continuada e dos demais serviços, programas e projetos da área assistencial.

O orçamento da seguridade social é formado por financiamento coletivo de toda a sociedade por meio das chamadas contribuições sociais, sendo as principais delas do empregador e trabalhador na folha do salário, de receitas e faturamentos diversos e de contribuições diversas do consumo. Sendo a Assistência Social parte do sistema de seguridade, ela passa a seguir os ritos de disputa e inclusão no orçamento público, devendo incluir em seu planejamento instrumentos como: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (DELGADO et al, 2021, p. 6).

É importante frisar que os instrumentos da gestão orçamentária e financeira citados anteriormente, devem assegurar que os recursos disponíveis sejam utilizados conforme os interesses da população. Esta deve ser atendida por meio de serviços, programas e projetos, e, para tanto, o planejamento, orçamento, execução financeira e prestação dos serviços e benefícios socioassistenciais às comunidades devem pautar-se em debates acerca das necessidades dos territórios.

Como forma de endossar a descentralização da área assistencial, a PNAS, de modo claro, advoga que o financiamento das ações assistências deve respeitar às instâncias de gestão compartilhada e de deliberação da política. Em uma responsabilidade compartilhada, o financiamento dos benefícios seria repassado de forma direta pelo governo federal aos seus destinatários, e o financiamento da rede socioassistencial se faria através de recursos próprios e dos recursos transferidos fundo a fundo, em conformidade com os critérios de elegibilidade e partilha pactuados nas comissões intergestores e deliberados nos conselhos de assistência social (PASSOS; SANTOS; SCARPAR, 2019, p.94).

O custeio das políticas sociais através do cofinanciamento das responsabilidades entre os níveis de governo, conforme Salvador (2014, p.78), ainda se coloca como uma das questões essenciais no federalismo fiscal brasileiro. Conforme Castro (2012, p. 98), as novas regras de financiamento da política de Assistência Social, após o SUAS, objetivam equalizar, priorizar e projetar a universalização da cobertura de cofinanciamento em todo o território nacional.

Nesse sentido, Couto et al. (2017, p. 79-90) afirmam que, nos recursos financeiros diretamente alocados para custear programas, projetos e ações destinadas à população dos municípios brasileiros, prevalece o financiamento pelos governos municipais, seguido do nível federal e em menor proporção do estadual. Dessa forma, o desafio da coordenação e do papel dos espaços intergovernamentais de articulação e pactuação assumem relevância fundamental na busca do equilíbrio e da cooperação entre as esferas de governo em prol do financiamento e implementação efetiva da proteção socioassistencial.

Mesquista, Martins e Cruz (2012, p.13) destacam que a ausência de definição legal de percentual de participação de cada ente federado no cofinanciamento da política de Assistência Social, além da reduzida participação da esfera estadual no cofinanciamento tornam-se limitadores da efetivação da descentralização desta política. Para Boschetti, Teixeira e Salvador (2013, p.15), o cofinanciamento segue sendo um dos elos mais frágeis do SUAS. Com base no Censo SUAS de 2011, os autores apontam que 47% dos municípios não recebem recursos dos Estados, isto é, quase a metade dos municípios brasileiros depende exclusivamente dos repasses federais e de seu próprio orçamento.

Dessa forma, a articulação entre os governos federais e estaduais na implementação de uma dada política pública pode influir decisivamente nos rumos da sua municipalização. Isso se dá em virtude de que o Brasil é estruturalmente um país caracterizado pela existência de uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, autonomia econômica pouca expressiva e significativa dependência de transferências fiscais.

Neste caso, a ação conjunta dos governos contribui decisivamente para compensar adversidades à possibilidade técnica de gestão destas políticas, obstáculos estes de ordem econômica ou fiscal. É importante ressaltar que o inciso IX do art. 18 da LOAS, preconiza que o CNAS deverá aprovar os critérios de partilha e transferências de recursos levando em consideração indicadores que

abarcuem as escalas territoriais e as diversidades regionais, tais como: informações sociais, econômicas, demográficas e cadastrais.

A proposta de cofinanciamento entre os entes federados comparece como elemento basilar no novo padrão de financiamento da política de Assistência Social. Esse padrão estabelece de forma clara, o compartilhamento de competências entre as esferas do governo de modo a garantir uma gestão compartilhada da política de Assistência Social em todo território nacional.

Outro importante avanço no âmbito do financiamento da política de Assistência Social foi a definição do montante dos repasses. O sentido da mudança foi “substituir práticas pautadas em séries históricas engessadas de prestação de serviços, com seus consequentes repasses operados segundo a lógica de valores *per capita*, por um desenho de financiamento mais compatível com as proteções que a política de Assistência Social deve afiançar. Para isto, propunha-se substituir as práticas anteriores por critérios de partilha mais relacionados às necessidades da população, às diversidades regionais e territoriais, ao porte dos municípios e ao tipo e ao nível de complexidade dos serviços” (MESQUISTA, MARTINS E CRUZ, 2012, p. 15).

Não obstante a PNAS tenha dado as diretrizes gerais para reorganização da política de Assistência Social e de seu financiamento, a implementação do Suas exigia uma nova norma operacional. Assim, em 2005, foi aprovada a NOB/Suas, instrumento normativo que disciplina os termos da gestão descentralizada do sistema, instituindo os níveis de gestão para os municípios (inicial, básica e plena) e o Pacto de Aprimoramento de Gestão para os estados e DF, como dito anteriormente. A NOB/Suas regulamentou ainda os instrumentos de gestão e as ferramentas para o planejamento técnico e financeiro da política nas três esferas de governo (MESQUITA, MARTINS; CRUZ, 2012, p.16).

A Norma Operacional Básica 2005 disciplina a operacionalização da gestão da política de assistência social, conforme a Constituição Federal de 1988, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS, abordando, dentre outras coisas: a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; as instâncias que compõem o processo de gestão e controle desta política e como elas se relacionam; a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais; os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos (BÁSICA, 2005, p. 12).

O financiamento das ações do SUAS a partir da NOB/SUAS 2005 se baseava na adesão dos entes federados ao sistema, por meio da habilitação dos municípios a um dos níveis de gestão do SUAS (inicial, básica ou plena), e no acordo de aprimoramento da gestão com os estados. Com o objetivo de aprimorar o funcionamento do SUAS, foi criada a NOB/SUAS 2012, “que modificou a gestão federativa do SUAS, estabelecendo uma nova proposta de gestão descentralizada com essência na substituição da adesão, por meio do processo de habilitação, pelos vínculos de pactuação de prioridades entre os entes” (PASSOS, SANTOS, SCARPAR, 2019, p.90).

A NOB/SUAS 2012 consolidou mudanças outrora realizadas, tais como: a criação dos incentivos financeiros à gestão (IGD-SUAS e IGD-PBF); o Censo SUAS; a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH); o Protocolo de Gestão Integrada dos Serviços, Benefícios e Transferência de Renda; a Tipificação Nacional dos Serviços, entre outras.

A NOB/2012 reafirma o compromisso do SUAS em promover uma oferta compatível com as necessidades do território nacional³³. Os recursos são repassados conforme os serviços e a necessidade da população, identificadas através da realização de diagnósticos que reconheçam as especificidades locais e regionais, o que permite ao município organizar sua rede de proteção social conforme as demandas e necessidades locais³⁴.

33 Na Proteção Social Básica, a NOB/2012 definiu que a partilha deveria ser feita com base: no quantitativo de famílias presentes no município ou DF (mediante os dados populacionais do IBGE); no quantitativo de famílias existentes no cadastro único; na extensão territorial; nas peculiaridades locais ou regionais; na cobertura de vulnerabilidades conforme ciclo de vida e demais indicadores que fossem pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) (NOB/SUAS, 2012).

34 A NOB/2012 avançou na definição de critérios de partilha financeira para PSE, dado que com essa norma a partilha de recursos na PSE passou a ser conforme as situações de risco pessoal e social. A partir das violações de direitos, se elaborariam parâmetros e teto para o repasse de recursos do cofinanciamento que atendessem a estruturação de uma rede suficiente para operacionalizar os serviços demandados na realidade daquele território.

Na partilha de recursos, a novidade dessa NOB foi a introdução de critérios de partilha de cofinanciamento da gestão, buscando estabelecer critérios que operacionalizem as referências de equidade enunciadas na Loas³⁵.

Assim, a partilha de recursos no SUAS segue critérios pactuados nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e nas Comissões Intergestores Tripartites (CITs), aprovados pelos conselhos de Assistência Social, a partir de propostas previamente apresentadas pelo órgão gestor da política. A NOB 2005 estabelece cálculo de indicadores pactuados nas instâncias deliberativas, CIT e CNAS, com intuito de avaliar a qualidade da gestão e premiar os gestores locais de acordo com o desempenho de sua gestão. Com o estabelecimento do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), a partilha de cofinanciamento da gestão passa, então, a ser distinta da lógica operada no cofinanciamento dos serviços.

O incentivo à gestão descentralizada do SUAS se dará mediante o Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social-IGDSUAS-E, e o Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social-IGDSUAS-M. A norma prevê incentivo à gestão do Bolsa Família, por meio do Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Bolsa Família-IGD PBF-E e do Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Bolsa Família-IGD PBF-M.

O incentivo à gestão descentralizada tem por intuito apoiar financeiramente os processos de gestão e prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais a nível local e regional. Também procura incrementar o processo de gestão do PBF e do cadastro único nas esferas municipais, estaduais e Distrito Federal. O movimento por trás desses incentivos, conforme Mesquita, Martins e Cruz (2012, p.20), parece ter sido o aprimoramento do arranjo federativo tanto na gestão do programa de transferência de renda como em outras dimensões da política de Assistência Social.

Tavares (2013, p.60) afirma que a mudança na forma de financiamento almejava afiançar a oferta dos serviços socioassistenciais que resguardasse a população de um amplo leque de vulnerabilidades socioeconômicas. O alcance

35 No Artigo 18 da Loas, que trata das competências do CNAS, diz o inciso IX: “aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda”.

desse objetivo demandava não apenas o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados no financiamento da política, mas também o aprimoramento da gestão financeira. De fato, financiamento e gestão são dois pilares basilares de sustentação de toda e qualquer política, sendo imprescindível o avanço concomitante para o enfrentamento do cenário da precariedade e das dificuldades enfrentadas pela Assistência Social na sua concretização como política pública.

É sabido que a Política de Assistência Social é um direito social definido na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, como resultado de um amplo processo de lutas e conquistas dos vários segmentos da sociedade. Esta Política vem passando por retrocessos, haja vista que os cortes orçamentários, em momentos de crise do Estado brasileiro, sempre recaíram sobre os programas sociais e que, sistematicamente, apenaram os segmentos empobrecidos.

No entanto, é necessário assegurar a Política de Assistência Social como garantia de proteção da população, sobretudo, em momentos de aprofundamento das desigualdades, do aumento da violência, de privações e sofrimentos, que atingem sobremaneira os segmentos que estão em condições mais vulneráveis. Em uma conjuntura tão adversa aos direitos sociais se coloca na ordem do dia a defesa da Assistência Social como responsabilidade pública estatal, que garanta financiamento e participação social.

É importante analisar a atual conjuntura econômica, política e social do Brasil para compreender os rebatimentos do golpe de 2016 para a Política de Assistência Social e a implementação do SUAS. Tal golpe, como já mencionado no capítulo anterior, culminou com a aprovação pelo Congresso Nacional do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, que levou o Vice-presidente Michel Temer a assumir a presidência da República.

Conforme Silva et al (2019, p.299), no contexto do golpe de 2016, assiste-se à vitória de um projeto conservador que passou a pôr em xeque importantes avanços experimentados pelo país, sobretudo na esfera social, ao longo da primeira década dos anos 2000, que resultaram na melhoria significativa de indicadores relacionados ao mercado de trabalho, à pobreza e à desigualdade.

Esse contexto é tensionado por uma constante ameaça aos direitos sociais, sobretudo com a “ascensão do projeto neofacista e ultra neoliberal de Bolsonaro e

Guedes (BEHRING, 2021, p. 237).” A Política de Assistência Social vem sofrendo ataques sistemáticos, destacadamente na sua gestão e financiamento, como será discutido no tópico seguinte.

3.3 Gestão e financiamento da Política de Assistência no contexto pós-golpe de 2016

O financiamento da Política de Assistência Social, conforme as normativas legais vigentes, ocorre através de transferências automáticas e regulares, na modalidade fundo a fundo, mediante gestão compartilhada, que envolve a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para a provisão e o aprimoramento da gestão e execução de serviços, programas e projetos, assim como a concessão de benefícios socioassistenciais.

Esse modelo pressupõe uma cooperação federativa entre os entes federados. Abrúcio (2005, p.44) afirma que esse padrão contribui para otimizar a utilização de recursos comuns, serve para resolver problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição e auxilia os governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e implementarem políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes.

Arretche (2012, p.43) destaca que a Constituição Federal de 1988 buscou alterar a centralização das decisões fiscais, burocráticas e legais do governo federal, dotando os municípios de maior autonomia, transferindo recursos e os responsabilizando pela implementação de políticas sociais.

Souza (2005, p.112) adverte que o caráter cooperativo entre os entes federados não é fácil de ser alcançado, dadas as diferentes capacidades fiscais, institucionais e técnicas dos governos subnacionais para a implementação das políticas públicas. Assim, dentre as dimensões fundamentais para a implementação das políticas públicas que reflete a articulação desse processo de cooperação entre os entes federados estão a gestão e o financiamento público.

Nesse sentido, o governo federal criou alguns mecanismos de cooperação federativa, através dos sistemas nacionais de políticas públicas, como é o caso do Sistema Único de Saúde (SUS) e mais recentemente com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), mediante normatização, indução e financiamento. Esses sistemas articulam e materializam os objetivos das políticas públicas nos territórios.

No caso da Política de Assistência Social, conforme discutido nos tópicos anteriores, a mudança no modelo de gestão e financiamento que ocorreu com o advento da LOAS em 1993 e, posteriormente, com o SUAS e demais normas operacionais (NOB-SUAS 2004 e 2012), foi capaz de aperfeiçoar a gestão financeira da política, já que instituiu a previsão de fundos nos três níveis da federação e regulamentou a obrigatoriedade do cofinanciamento para todos os entes federativos (COLIN, 2010, p. 17).

Papi e Joner (2021, p.12) ressaltam que, a partir da LOAS e do SUAS, os gestores da política de Assistência Social passaram a contar com a regularidade e a previsibilidade de recursos para estruturar o conjunto de serviços de proteção social e, também, a execução dos programas nacionais e locais. Com isso, foi reforçada a lógica da gestão descentralizada, com corresponsabilidades de todos os níveis, implicando na adoção de novos critérios para a definição da distribuição dos recursos da União (BRASIL, 2005; 2012).

A Constituição Federal de 1988 buscou ampliar a proteção social ao estabelecer a Seguridade Social e reconhecer as políticas que a compõe como responsabilidade estatal. Assim, avançou-se na elaboração de legislação e regras específicas para guiar a implementação das políticas nos três níveis de governo, a exemplo do SUS, assim como se fixaram regras para a sua gestão e financiamento³⁶.

No caso da Assistência Social, como já discutido no primeiro capítulo, esta passou por um longo processo de reconhecimento enquanto política pública e de normatização. A LOAS estabeleceu o modelo de gestão descentralizada e participativa e o fundo de Assistência Social enquanto o responsável pelo financiamento dos seus serviços, programas e benefícios. No entanto, Colin (2010, p.19) afirma que nas normativas legais, diferentemente da política de saúde, não há obrigatoriedade constitucional dos níveis federativos em investirem parte de seus impostos na implementação da referida política pública, o que torna o financiamento público nessa área discricionário.

36 No caso da Saúde, a Lei Complementar nº 141(2012) em seu Art. 6º afirma que: os estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente no mínimo 12% da arrecadação dos impostos e recursos; os municípios e o Distrito Federal 15% de seus impostos; e a União, o valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido do percentual relativo à variação do Produto Interno Bruto (PIB) do ano antecedente ao da lei orçamentária anual (PAPI e JONER,2021, p. 07).

Como já discutido proficuamente no primeiro capítulo, no período do governo FHC³⁷ apesar da agenda social ter sido marcada pela política restritiva de gastos, foram aprovadas normas que colaboraram com a coordenação e institucionalização da política pública que viria a se concretizar nos anos posteriores dos governos petistas. No que tange ao financiamento e gestão

Houve a mudança da lógica convenial, em que o financiamento da Assistência Social por parte de municípios e estados ocorria por meio de Termos de Responsabilidade firmados com a União-, para a lógica Fundo-a-fundo que obrigou as prefeituras a instituírem contas específicas para receberem os fundos nacionais e estaduais; Conselhos de Assistência Social para fazer o controle social do gasto, e o plano de Assistência Social com a previsão dos recursos para os próximos quatro anos. Desde então, foi possível observar algumas transformações na área de Assistência Social, com repercussões tanto no volume de recursos aplicados quanto na forma de financiamento (PAPI e JONER,2021, p. 09).

No entanto, somente a partir dos anos 2000, foi possível constatar o crescimento dos recursos para a política, assim como a elevação da participação da Assistência Social no orçamento geral do governo federal e, também, dentro do conjunto de políticas da Seguridade Social (BRASIL, 2019a).

Já no governo Lula, o processo de normatização e consolidação da Política de Assistência Social avançou com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ³⁸em 2005, a partir do que a Política de Assistência Social passou por uma grande transformação. Para dar suporte a toda essa mudança estrutural criaram-se regras para o financiamento com a Norma Operacional Básica do SUAS, e, consolidou-se a gestão compartilhada da política, reforçando o cofinanciamento como um importante mecanismo de gestão financeira da política. Com a implantação da nova PNAS, sob forte coordenação federal, o SUAS avançou no território nacional instituindo práticas

37 A Lei Orgânica de Assistência Social editada em 1993 - que regulamentou questões como a distribuição de competências federativas em AS, assim como, a criação de uma Função orçamentária específica para a Assistência Social (pela Portaria nº 42 de 1999, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG) foram passos importante para a institucionalização da Assistência Social em território nacional (PAPI e JONER,2021, p. 09).

38 Com efeito, o SUAS modificou a concepção da proteção social não contributiva no país, assim como o sistema de gestão nacional da Assistência Social, que passou a ser organizado em um sistema orgânico, tal como o Sistema Único de Saúde (SUS). Neste novo modelo, os três níveis de governo possuem responsabilidades pela prestação de serviços, precisam criar equipes e equipamentos públicos para implementar a política pública, considerando seu papel fundamental e articulado no combate à pobreza.

profissionais em municípios que antes não dispunham de equipamentos públicos³⁹, tampouco de profissionais formados sob uma lógica de garantia de direitos.

Até os primeiros anos do governo Dilma, a Política de Assistência Social estava no ciclo ascendente de institucionalização e de consolidação do SUAS. Nesse período, houve a expansão do orçamento da Assistência Social com a criação do Plano Brasil sem Miséria, e um maior incentivo ao aprimoramento da gestão local com a instituição do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD – SUAS).

Assim, se no governo Lula o montante investido na Assistência Social pelo governo federal somava 27,1 bilhões, no governo Dilma, houve um salto, elevando o montante para 45,1 bilhões. Considerando-se as despesas discricionárias, que dizem respeito àquelas investidas apenas nos fundos de Assistência Social com vistas a financiar os serviços do SUAS, de 2004 até 2011, tivemos uma elevação constante de gastos chegando a 3,8 bilhões, gastos estes quase duplicados até 2014, chegando a 6,7 bilhões (BRASIL, 2019).

Após esse período de ciclo ascendente, teve-se o golpe de 2016, que culminou com o impeachment de Dilma Rousseff. Sob o governo de Michel Temer, a política de Assistência Social passou por grandes mudanças. Conforme Papi e Joner (2021, p. 11) o governo Temer estava ancorado na ideia de adotar uma política fiscal rígida exigida pelo capital financeiro somada à opção de não implementar políticas sociais direcionadas ao enfrentamento da questão social, passando o SUAS a ser afetado em sua gestão e processo de financiamento. Entre 2016 e 2017 a redução do orçamento da Assistência Social é perceptível, em especial do financiamento direcionado aos serviços do SUAS.

O Sistema Único da Assistência Social – SUAS está sendo asfixiado em termos orçamentários. Entre 2016 e 2020, os recursos diminuíram para menos da metade do empenhado em 2014. Em 2021, a Lei orçamentária anual – LOA previa apenas 21% daquele montante. Isto significa menos unidades públicas e serviços,

39 Assim, até 2010, foram implantados no país 7.475 novos CRAS, em 5.254 municípios (95% dos municípios brasileiros) e 2.109 novos CREAS. Constavam que 75% dos municípios brasileiros contavam com secretarias municipais exclusivas. A estruturação e a implantação dos serviços como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) registraram sua oferta em 100% e 91% dos CRAS, respectivamente (BRASIL, 2010).

menos profissionais atuando nos municípios e menos pessoas e famílias sendo atendidas na proteção e promoção de seus direitos.

Conforme dados do Ministério da Cidadania (2019) acerca dos gastos discricionários com a Assistência Social, pode-se perceber que houve uma queda de 45% nos investimentos nos serviços do SUAS entre 2014 e 2017, caindo de um patamar de 6,7 bilhões para 3,8 em 2017, indicando um processo de desfinanciamento desta política.

Entende-se por desfinanciamento a retirada progressiva de recursos que vinham se ampliando a partir de uma intensa institucionalização da Assistência Social, como já tratado anteriormente, sob a justificativa de asfixia fiscal. Assim, tem-se uma tendência decrescente do processo de financiamento [...] “tanto fixação de orçamento, quanto pelo enxugamento de repasses efetivos, foram tomados como indicadores desse processo” (FONSEAS, 2021, p. 01).

As análises comparadas dos orçamentos aprovados na Lei Orçamentária Anual – LOA, na esfera federal, relativos à destinação de recursos ordinários, visando o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios, revelam uma queda progressiva, tanto na sua elaboração quanto nas transferências intergovernamentais, o que compromete a provisão de seguranças socioassistenciais continuadas, e contraria a previsão constitucional. Desde a vigência da Emenda Constitucional no 95/16, as cidades brasileiras vêm sofrendo os impactos e os efeitos do desfinanciamento da política de assistência social, o que compromete a capacidade do Estado em responder às necessidades sociais (FONSEAS, 2021, p. 01).

Como já discutido anteriormente, em torno do fundo público há uma constante disputa de interesses, já que, por um lado, tem-se as forças capitalistas que defendem a utilização dos recursos para manutenção do sistema capitalista, por outro, os interesses da classe trabalhadora, que demandam políticas públicas. Esta correlação de forças mostra-se desfavorável, do ponto de vista da classe trabalhadora, pois os recursos arrecadados socialmente, em grande parte não são destinados a implementação das políticas públicas, sobretudo, em contexto de ajuste fiscal permanente que exige cada vez mais redução de gastos sociais.

A utilização dos recursos do fundo público para o pagamento da dívida pública impacta diretamente o orçamento da seguridade social, fazendo com que ocorra um processo de desfinanciamento que incide na efetivação das políticas que a compõem, principalmente no que concerne a materialização da política de Assistência Social.

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988, no mesmo artigo 195, também impõe que a Seguridade Social será financiada mediante recursos provenientes do orçamento na União, além das contribuições sociais antes mencionadas. A Constituição estabelece, portanto, que o governo deve participar com recursos do orçamento fiscal para atender as necessidades da Seguridade Social. O inverso, porém, não é verdadeiro. Ou seja, o orçamento da Seguridade Social não financia o orçamento fiscal (GENTIL, 2019, p. 29).

O ajuste fiscal acirrado a partir de 2016 levou a cortes drásticos no orçamento da Assistência Social [...] entre 2016 e início de 2018, sob uma perspectiva global do financiamento da política de Assistência Social, verificou-se que a perda de recursos na transição entre governo Temer e Bolsonaro chegou a 51,70%, tendo os Programas como o bloco mais afetado (75,76%), seguidos pela Gestão (42,98%) e pelos Serviços (36,63%) (PAPI; JONER, 2021, p. 13).

Essa política de ajuste permanente busca a realização do superávit primário destinado aos rentistas e a maior captura do fundo público para o pagamento de juros e encargos da dívida pública. Soma-se a isso tudo o congelamento e a redução de gastos. É importante destacar que o contingenciamento dos gastos sociais destinados às políticas sociais é apresentado pelos discursos oficiais como motivado pela escassez de recursos públicos, localizando o problema na crise fiscal do Estado. Nesse sentido, os liberais apregoam que para a superação da crise é [...] “fundamental que haja redução de custos – nas empresas e, especialmente, no Estado – e todos façam o seu dever de casa, a ‘sua parte de sacrifício’. Sim, porque a crise é de todos e a saída exige o engajamento e a colaboração de todos também” (BEHRING, 2021, p. 136).

Alinhada a essa perspectiva ideológica é que está a EC 95, de 2016. Para Teixeira e Boschetti (2019, p.71) este é um draconiano ajuste fiscal, que impede a expansão do orçamento, em particular, das despesas públicas discricionárias nas políticas de saúde, educação, ciência e tecnologia, infraestrutura, assim como colocou fim às aplicações de recursos mínimos em educação e saúde. A partir da EC 95, se tem um conjunto de medidas nefastas tomadas em relação às políticas sociais

[...] acabam com a concepção de seguridade social ampliada e reduzem vários direitos sociais ao tornar mais penoso o acesso ao seguro-desemprego, abono salarial, ao seguro-defeso, à pensão por morte, ao auxílio-doença, à aposentadoria por invalidez e ao auxílio-reclusão. Fazem parte ainda desse “ajuste fiscal permanente” a contrarreforma trabalhista, a lei da terceirização, a criação do programa criança feliz, a regulamentação

das Comunidades terapêuticas em detrimento de equipamentos públicos no âmbito da saúde mental (TEIXEIRA; BOSCHETTI, 2019, p. 72).

Ressalta-se que ainda no governo Dilma Rousseff em 2015, se retomou a política de ajuste de curto prazo na economia brasileira. Conforme Salvador (2020, p.19) com a chegada do presidente Temer ao poder, ocorreu um recrudescimento da ofensiva do capital, voltando com carga a ortodoxia neoliberal com brutal corte de direitos sociais, sobretudo, no campo do financiamento das políticas públicas, como denota o Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela Emenda Constitucional 95.

O NRF inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação. Conforme a regra proposta no NRF (EC 95), “os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e nem da população, em um país cujo gasto per capita ainda é muito baixo” (DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018, p. 48).

Behring (2020, p.29) ressalta que o discurso da EC 95 foi de realizar sacrifícios para entregar um país saneado e que voltasse a crescer, culpabilizando os gastos sociais, em especial com direitos trabalhistas e previdenciários pelos elevados gastos do Estado.

Carvalho (2016, p.01) demonstra que a EC 95 não tem relação com ameaça de inflação, e desvia o foco dos reais motivos dos altos gastos do Estado, a saber o crescimento da dívida e pagamento dos juros [...] “a deterioração fiscal verificada no Brasil nos últimos anos em nada tem a ver com um crescimento mais acelerado das despesas primárias federais. Tais despesas, que seriam limitadas pela PEC a crescer apenas com a inflação do ano anterior, expandiram-se menos entre 2011 e 2014 do que nos governos anteriores. Em 2015, caíram mais de 2% em termos reais” (CARVALHO, 2016, p.01).

O pagamento de juros, por sua vez, é responsável pela maior parte do aumento recente da dívida pública. Embora o argumento comumente propagado seja de que tais despesas apenas refletem um equilíbrio de mercado, o fato é que as sucessivas elevações da taxa básica em 2015 pelo Banco Central encareceram —no mínimo— a alta parcela dos juros paga sobre os títulos indexados à própria taxa Selic (CARVALHO, 2016, p. 01).

Assim, a EC 95 “não só não é a panaceia anunciada no que tange à estabilização da dívida pública” (CARVALHO, 2016, p. 01), como essa estratégia secundariza a discussão nos três itens que mais explicam o quadro de deterioração

fiscal atual: a falta de crescimento econômico, a queda de arrecadação tributária e o pagamento de juros. A autora citada afirma que a EC 95 não é um plano de ajuste e, muito menos, uma agenda de crescimento. Trata-se de um projeto de longo prazo de desmonte do Estado democrático de direito.

Estudo realizado por Salvador (2020) apresenta dados da execução orçamentária, a partir de 2016, que revelam os efeitos esmagadores da EC 95 sobre as políticas sociais [...] em levantamento realizado no Sistema SIGA Brasil, constata-se que o total do orçamento pago (fiscal mais seguridade social, excetuando a rolagem dos títulos da dívida pública) apresentou um pequeno crescimento real de 2,6% acima da inflação no período de 2016 a 2019. Todavia, diversas funções orçamentárias diretamente relacionadas ao Estado Social, que buscam garantir direitos no âmbito das políticas públicas, apresentaram um encolhimento em termos reais no período em tela (SALVADOR, 2020, p.20).

Uma das quedas mais expressivas ocorreu na função Direitos da Cidadania, que, em 2016, teve um orçamento pago de R\$ 2,17 bilhões e decresceu para menos de R\$ 1 bilhão em 2019, isto é, uma queda real de 57,44%, em valores deflacionados pelo IPCA (SALVADOR, 2020, p.21). Conforme o autor, estão vinculados nessa função orçamentária programas de garantia e defesa de direitos humanos, de igualdade racial e de gênero, o que deixa claro um verdadeiro abandono governamental dessas políticas públicas a partir de 2016.

A EC 95 sepulta a vinculação dos recursos obrigatórios, no âmbito da União, para educação e saúde a partir de 2018. Por exemplo, é o fim da vinculação de 18% dos impostos para educação. O orçamento federal da educação, em 2019, ficou, pela primeira vez desde 2016, abaixo de R\$ 100 bilhões pagos. No período de 2016 a 2019, apresenta uma perda real de 12,57%, saindo de R\$ 112,71 bilhões para R\$ 98,54 bilhões no ano de 2019, como consequência direta dos cortes nos recursos orçamentários das instituições federais de educação e o represamento dos concursos públicos na carreira de magistério de nível superior (SALVADOR, 2020, p.22).

No tocante aos gastos com saúde, tão necessários na crise atual, agravada pelo coronavírus, estes mostram como o país estava despreparado para a pandemia, visto que os recursos para a política de saúde previstos no orçamento da Seguridade Social estão praticamente congelados desde que entrou em vigor a EC 95. Conforme Salvador (2020, p. 22) no período de 2016 a 2019, a função

orçamentária saúde apresenta uma insignificante evolução de 0,39%, saindo de R\$ 118,63 bilhões, em 2016, para R\$ 119,10 bilhões, em valores pagos em 2019, já deflacionados pelo IPCA.

Conforme Fagnani (2018, p. 59), a austeridade fiscal marcada pela asfixia financeira da EC 95/2016 leva a destruição do marco civilizatório brasileiro, que encontra na seguridade social o “mais importante mecanismo de proteção social do País e poderoso instrumento do desenvolvimento”.

Behring (2021, p.193) aponta que os estragos da EC 95 foram monumentais durante o governo Temer: nota técnica nº 27, do Ipea (2016), apontava tendência de perda de recursos da Assistência Social de 199 bilhões em dez anos e de 868,5 bilhões em vinte anos para a política onde se situam os programas de transferência de monetária (BPC e PBF). O BPC se tornará insustentável a partir de 2026, com o teto de gastos, ao mesmo tempo que um número cada vez maior de idosos/pobres sem aposentadoria passará a fazer parte do perfil deste direito constitucional. Já na passagem de 2016 para 2017, após anos de crescimento significativo (ainda que insuficiente), o orçamento da Assistência Social caiu 2,8%; o da saúde, 7%; o da previdência 0,2%.

Esses dados revelam um cenário alarmante para a política de Assistência Social nos anos vindouros. E, deixa claro que a EC 95 conseguiu viabilizar o congelamento das despesas primárias e priorizar o pagamento das despesas financeiras com juros, encargos e amortização da dívida pública com primazia no orçamento público. Por outro lado, Salvador (2020) ressalta que o orçamento fiscal e da seguridade social apresentou um crescimento real de somente 2,6% acima do IPCA. No período de 2016 a 2019, as despesas com juros e encargos da dívida pública cresceram 8,5 vezes mais. Com isso, em 2016, o pagamento de juros e encargos da dívida, que foi de R\$ 242,61, aumentou para R\$ 287,57 bilhões, em 2019, um crescimento real de 22,57%. O pagamento efetivo das despesas com juros e amortização da dívida pública consomem $\frac{1}{4}$ do orçamento público.

É perceptível, portanto, a intensificação do processo de desfinanciamento e, por consequência, de desestruturação do SUAS nos anos seguintes (2019 e 2020), podendo-se citar ao menos três medidas de Bolsonaro durante sua gestão que causaram um impacto direto no orçamento e no financiamento da política de Assistência Social: o contingenciamento de recursos, tanto os destinados ao custeio de serviços e programas, como também à gestão; a edição de normativas que

limitaram a continuidade da oferta e estruturação dos serviços do SUAS (a Portaria 2.362/2019, que reduziu de forma substancial o valor do repasse mensal para os serviços para que fossem equalizados ao orçamento disponível, priorizando o repasse de recursos limitados ao exercício financeiro vigente); e, por fim, a ausência de discussão democrática nos espaços institucionais da política socioassistencial (CNAS, CIT, CONGEMEAS e FONSEAS) para definição de questões fundamentais no contexto da pandemia da Covid-19 e da definição do orçamento para a área (PINHEIRO et al., 2020, p. 14).

Fattorelli, Muller e Ávila (2021, p. 11) destacam que, no orçamento federal executado pago em 2020, a maior parte do orçamento da Seguridade Social foi direcionada para a Previdência, que realocou 20,34%; a Saúde comportou 4,26% do orçamento e a Assistência Social apenas 3,31%. Assim, ao passo que a Assistência Social recebe o menor valor do orçamento da Seguridade Social em relação às demais políticas, fica claro que esta sofre com mais intensidade esse processo de ajuste. Pode-se afirmar, portanto, que há um progressivo “desfinanciamento da política de Assistência Social” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012, p.18).

É importante frisar que o processo de desfinanciamento da política de Assistência Social no contexto pós-golpe 2016 compromete sobremaneira a gestão desta política. Apesar dos avanços normativos legais que institucionalizaram o fundo e o conselho de Assistência Social, o cofinanciamento entre os entes federados, a transferência automática de recursos fundo a fundo, a instituição dos pisos de acordo com os níveis de proteção (PSB e PSE – média e alta complexidade), a materialização da gestão desta política se faz em meio à escassez de recursos, com uma preocupação com a eficiência, contribuindo com um orçamento meramente instrumental, despolitizado e sem a intermediação da participação política de seus usuários e trabalhadores na sua elaboração, monitoramento e controle.

Os desafios para a implementação de uma gestão do SUAS em consonância com o que preconiza a PNAS/SUAS, são de grande magnitude e agravos pela tendência atual de redução de investimentos em todos os níveis. Tal situação revela a necessidade de fortalecimento da resistência para a manutenção das conquistas até aqui alcançadas (SILVA et al, 2019, p. 67).

Conforme Silva et al (2019, p.68) a partir de 2017, há um acirramento da situação de pobreza e aumento das violações de direitos, o que amplia a busca por serviços socioassistenciais. Contraditoriamente, tem-se uma redução dos atendimentos e um constante desfinanciamento da política de Assistência Social

orquestrado pelas medidas de ajuste fiscal e de austeridade, implantadas nos últimos anos.

Segundo dados do Censo Suas, em 2017, foram realizados mais de 25 milhões de atendimentos em todo o Brasil, 21 milhões apenas nos CRAS, possivelmente pelo aumento de demanda por benefícios eventuais. Entretanto, só para exemplificar, em 2014 ingressaram 285.594 pessoas vitimadas no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado Integral à Família (PAEFI) e, em 2017, esse número caiu para 166.960, embora os estudos revelem aumento da violência, o que indica uma redução de oferta de serviços possivelmente em consequência do desfinanciamento da Política (SILVA et al, 2019, p. 68).

As autoras destacam ainda que a Emenda Constitucional nº95/16 pode inviabilizar o funcionamento do SUAS, tendo em vista que suas previsões legais devem ser cumpridas, o que implica no acirramento do desfinanciamento e na precarização da implementação da Política de Assistência Social em todo o território nacional.

3.4 Gestão e financiamento na atualidade do novo Governo Lula (2023)

A Política de Assistência Social é uma política em processo de consolidação, este é marcado por rupturas e continuidades. Como já discutido no capítulo anterior, a partir do golpe de 2016, esta política passou por um processo de desmonte que comprometeu sobremaneira sua gestão e financiamento.

Entretanto, com a eleição do presidente Lula em outubro de 2022, tem-se o indicativo de uma reconstrução democrática do país e das políticas sociais, e em especial, da Política de Assistência Social, que foi uma marca do primeiro e do segundo governos de Lula (2003-2006 e 2007-2010).

O terceiro governo de Lula começa sob o signo da reconstrução. Se a continuidade com diversificação deu o tom para os governos de Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016), o *impeachment* marca o início de um período já caracterizado como de desmonte de políticas, particularmente as sociais. Michel Temer (2016-2018) levou seu projeto de austeridade fiscal a ponto de constitucionalizar a proibição de aumentos reais na despesa pública, criando o Teto de Gastos (*Emenda Constitucional nº 95/2016*). Além de promover subfinanciamento na saúde e na educação, a gestão Temer apostou na retórica de que políticas sociais estabelecidas pela *Constituição Federal* de 1988, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), não cabiam no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Desmontar o BPC era um dos pontos de uma reforma da Previdência que, após

denúncias de corrupção, Temer não chegou a completar (VAZQUEZ; SCHLEGEL, 2023, p.02).

No Governo Jair Bolsonaro (2018-2022), o desmonte da rede de proteção social foi feito às claras [...] “corte nos recursos e fila para entrada no Programa Bolsa Família, retração de R\$ 20 bilhões no orçamento do Sistema Único de Saúde (SUS) apenas em 2019, fim da política de aumentos reais para o salário mínimo, achatamento do financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida e extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar são exemplos dessa direção. A reforma da Previdência foi completada. Com o início da pandemia, em 2020, o governo viu-se obrigado a ampliar a transferência de renda - o Auxílio Emergencial chegou a 67,9 milhões de pessoas - e o Congresso tornou possível furar o limite de gastos, criando um orçamento paralelo para o combate à COVID-19” (VAZQUEZ e SCHLEGEL, 2023, p.03).

O processo de desconstrução das políticas sociais, por motivos que perpassam interesses eleitorais e cortes de gastos, a Política de Assistência social e os programas de transferência de renda sobreviveram ao desmantelamento que atingiu outras áreas, não sem reconfigurações relevantes, como destacam Vazquez e Schlegel (2023, p.03) que ao utilizar denominação como “auxílio”, expressão carregada de caráter assistencialista, o Governo Federal deixa de lado o arcabouço normativo-legal desta Política.

Assim, nos governos anteriores de Lula, a política social foi aliada da política econômica, e vice-versa. No momento em que o Congresso analisa o chamado Arcabouço Fiscal, com novas regras para controle do gasto público, volta ao centro da disputa a relação entre o social e o econômico. Conforme os autores supracitados, a terceira gestão Lula dobra a aposta nas políticas e programas sociais, mas sinaliza concessões importantes para os que acreditam em uma rivalidade essencial entre política social e política macroeconômica.

O novo governo Lula reforçou a Política de Assistência Social e o Bolsa Família e recuperou outras marcas dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no campo das políticas sociais: Minha Casa, Minha Vida (Medida Provisória - MPV nº 1.162/2023), com o retorno da faixa 1 do programa, destinado às famílias com renda de até 2 salários mínimos, que admite subsídios de até 95% do imóvel; Programa Mais Médicos (MPV nº 1.165/2023), com abertura de 15 mil novas vagas; o aumento real do salário mínimo (MPV nº 1.172/2023), de 3%, após 4 anos de

congelamento. Essas ações representam avanços no processo de reconstrução democrática do país e muda o rumo da política social brasileira, após uma agenda de cortes de gastos, desconstrução institucional e descoordenação federativa nesta área durante os governos Temer e Bolsonaro. Assim,

Esta retomada dos principais programas sociais dos governos anteriores do PT foi viabilizada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Transição (EC nº 126/2022), que abriu espaço orçamentário de R\$ 145 bilhões no orçamento de 2023, valor bastante próximo à previsão de déficit primário deste ano (R\$ 136 bilhões), correspondente a cerca de 1% do PIB. Ou seja, a credibilidade de um presidente recém-eleito, somada à capacidade de firmar um amplo acordo político, antes mesmo da sua posse, permitiram ao novo Governo Lula uma “licença para gastar” de caráter extraordinário, válida somente para 2023 (VAZQUEZ e SCHLEGEL, 2023, p.03).

A Emenda Constitucional 126/2022, conhecida durante sua tramitação como “PEC da Transição”, definiu, dentre outras coisas, que a regra do teto de gastos federal criado pela EC 95/2016 será substituída por um novo arcabouço de regras fiscais, por meio de envio de Projeto de Lei Complementar (PLC) ao Congresso Nacional.

A “PEC da Transição” também extinguiu o Teto de Gastos do Governo Temer, que impunha, na prática, o congelamento das despesas primárias federais, por vinte anos. O fim do Teto de Gastos foi outra promessa de campanha de Lula nas eleições de 2022. Em contrapartida, caberia ao novo governo propor uma nova regra fiscal até agosto de 2023, a ser aprovada pelo Congresso Nacional. Assim, pode-se afirmar que este foi o primeiro grande desafio político do novo governo, com implicações importantes para a estratégia de desenvolvimento social deste terceiro mandato.

O Congresso aprovou a Lei Complementar nº200⁴⁰, de 30 de agosto de 2023, que define mecanismos de ajuste e alguma flexibilidade para sustentar a economia em caso de imprevistos. O Novo Regime Fiscal, que substituiu o teto de gastos, limita o crescimento da despesa a 70% da variação da receita dos 12 meses anteriores. Assim,

40 Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

As novas regras são definidas por um duplo-teto para o crescimento das despesas federais acima da inflação: (1) até 70% do aumento real das receitas primárias, ou seja, a parcela de 30% seria destinada ao ajuste fiscal; (2) até 2,5% de aumento real das despesas, como limite máximo, tendo como referência a estimativa de crescimento potencial do PIB no médio prazo, segundo o próprio Ministério da Fazenda. Além disso, estabeleceram-se, ainda, metas de resultado primário para os próximos anos: de zerar o déficit primário em 2024 e gerar superávits primários de 0,5% e 1% do PIB nos dois anos seguintes. O aumento real do gasto está também subordinado ao alcance destas metas, dentro de uma banda de tolerância de 0,25 pontos percentuais, para mais ou para menos (VAZQUEZ e SCHLEGEL, 2023, p.05).

O Novo Regime Fiscal, apesar de ser mais flexível que o antigo Teto de Gastos, possui um caráter de controle permanente de atuação do Governo Federal [...] “mesmo que sejam gerados elevados superávits primários, como ocorreu nos dois primeiros Governos Lula, o gasto presente e futuro será limitado (ao aumento real de 2,5% e a 70% do crescimento da arrecadação). Estes limites não serão ultrapassados nem mesmo em um cenário econômico bastante positivo, a fim de não comprometer o equilíbrio fiscal diante de uma eventual conjuntura futura mais adversa (VAZQUEZ e SCHLEGEL, 2023, p.06).

A aprovação do Novo Regime Fiscal, apesar dos limites, representa uma possibilidade de expansão dos gastos sociais. Para a Política de Assistência Social, significa uma reconstrução democrática do SUAS, com uma base sólida de financiamento, voltando a ofertar de forma ampla todos os serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

No capítulo seguinte será apresentada a análise e problematização dos resultados do estudo empírico, onde buscamos desvelar os meandros da gestão e do financiamento da Política de Assistência Social na realidade maranhense pós-golpe de 2016.

4 DESVELANDO O PROCESSO DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MARANHÃO: 2016-2023

Toda política pública é uma forma de intervenção na sociedade. Assim, Silva (2001, p. 41) afirma que o processo das políticas públicas combina um conjunto de movimentos, não lineares, articulados e interdependentes, representados pela: constituição do problema ou da agenda governamental, formulação de alternativas de política, adoção da política, implementação ou execução de programas sociais e avaliação da política.

O processo de implementação da política é um movimento tensionado por diversas disputas em torno da política, que influenciam no formato que esta vai assumir no final da sua implementação. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), a implementação da política não deve ser compreendida como uma etapa onde o que foi retratado na formulação constitui-se em modelo único a ser seguido.

Nesse sentido, Silva (2001, p.84) aponta três dimensões consideradas pelos modelos de análise de processos de implementação de políticas públicas: a) relações entre o desenho ou formulação da política e os formatos que os programas adquirem ao final do processo de implementação; b) dimensão temporal do processo e seus efeitos; c) condições que facilitam ou entram o processo de implementação do programa.

Como toda avaliação de processo, os resultados apontam para a produção de conhecimento e de sugestões para ajustar, reformatar e auxiliar na tomada de decisões em relação à política ou programa em análise. No caso da Política de Assistência Social, nos municípios de Anajatuba, Santa Rita e São Luís, como particularidade desta Política, foram avaliados sua gestão e seu financiamento. Ademais, no âmbito da gestão, por se tratar de uma categoria ampla e complexa, elegeram-se as dimensões controle e participação social, haja vista que nesta tese, a gestão é apreendida na sua dimensão democrática e participativa.

Assim, neste capítulo, apresentam-se os resultados da avaliação acerca da implementação da Política de Assistência Social, com foco na gestão e no financiamento no contexto pós-golpe de 2016, nos municípios de Anajatuba, Santa Rita e São Luís.

Precedendo a análise destas dimensões, é apresentada uma caracterização socioeconômica do Estado do Maranhão e dos municípios espaços empíricos da pesquisa, bem como uma caracterização da Política de Assistência social nesses territórios.

4.1 Caracterização socioeconômica do Maranhão

Ao se tratar da gestão e do financiamento da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão se faz necessária uma análise da sua realidade socioeconômica. Do ponto de vista do Produto Interno Bruto - PIB, o Maranhão era o Estado pior situado em 2022, com um PIB *per capita* de R\$ 15.027,69. (IBGE, 2022)

Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Contínua (PNAD-C/ IBGE), relativa ao último trimestre de 2022, a partir da análise do indicador *renda domiciliar per capita*, o Maranhão aparecia na última posição do ranking dos Estados, registrando o montante de R\$ 814,00, o menor em todo o Brasil, onde a renda domiciliar per capita equivalia a R\$ 1.353,00 naquele mesmo ano.

Conforme Holanda (2019, p.05) alguns fatores de ordem estrutural explicam o enorme diferencial inter-regional no indicador. Grandes diferenciais de educação, uma estrutura produtiva menos diversificada, com predomínio de atividades primário-exportadoras e grande peso da população rural, concentrada em atividades tradicionais de agricultura familiar e extrativistas são aspectos que decorrem de uma formação histórico-social excludente, que explica a menor capacidade de geração de renda monetária na Região Nordeste.

Pesquisa realizada pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc), sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios maranhenses no segundo trimestre de 2022, revela que somente cinco municípios possuíam uma participação expressiva na composição do PIB em relação ao total do Estado em 2022. Eram eles: São Luís, Imperatriz, Balsas, Açailândia, Santo Antônio dos Lopes, os quais respondiam por 46,9% do PIB total do Estado do Maranhão, indicando sua alta concentração espacial.

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

Utilizando as informações da PNAD Contínua, em 2022, considerando-se a população de 15 anos ou mais de idade, no Maranhão, 12,1% eram analfabetos, 55,90% tinham o ensino fundamental completo, 41,66% possuíam o ensino médio

completo. Destaca-se que houve um aumento do número de pessoas com o ensino superior completo, que subiu de 9,0% em 2019 para 11,2% em 2022.

Quanto à expectativa de anos de estudo, que é um indicador que sintetiza a frequência escolar da população em idade escolar, ou mais precisamente, indica a média de anos de estudo que uma criança que inicia a vida escolar no ano de referência deverá completar ao atingir a idade de 25 anos, a média de anos de estudo em 2022, era de 8,4 anos. Essa média vem crescendo ao longo dos últimos anos. Em 2016 era de 7,8 anos, em 2017, 8,0 anos, em 2018, 8,2 anos e em 2019, 8,4 anos.

Os dados demonstram que a população maranhense possui uma baixa escolarização, apesar dos avanços recentes, a exemplo do aumento do percentual de jovens com ensino médio completo que, em 2010 era 29,60% e em 2022 passou para 42,8% (IBGE, 2022).

De fato, a baixa escolaridade, sobretudo entre os mais pobres, agrava problemas as restrições econômicas, haja vista que a educação é um dos condicionantes do nível de remuneração e das chances de obtenção de emprego.

Assim, a partir de pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (2022), do total de 7,3 milhões de postos de trabalho perdidos em 2022, 76% eram ocupados por brasileiros com até 10 anos de estudo. O número de ocupados com até 3 anos de estudo caiu 20,6% na média do ano, na comparação com 2020. No grupo com escolaridade entre 4 e 7 anos, a redução foi de 15,8% e, no grupo entre 8 e 10 anos de estudo a queda foi de 15,9%. Por outro lado, houve um aumento de 4,8% no emprego de pessoas com 15 anos ou mais de estudo (ensino superior incompleto).

Quanto à ocupação dos jovens entre 15 e 29 anos, no Maranhão, dados do IBGE (2022) demonstram que 37,7% não estudavam nem estavam ocupados. O estudo do IBGE indica, ainda, que há uma desigualdade regional marcante na análise dos jovens que não estudam nem estão ocupados. De maneira geral, os Estados do Norte e Nordeste tinham fatia maior de jovens nesta situação que na média nacional, enquanto Sudeste, Sul e Centro-Oeste tinham percentuais abaixo da média. O Maranhão foi o Estado com o pior índice.

Quanto ao trabalho informal, o Maranhão obteve a segunda maior taxa de trabalhadores informais do país, com 57,4% dos trabalhadores na informalidade. A

média maranhense ficou acima da nacional, correspondente a 38,8% da população ocupada (IBGE/PNAD Contínua, 2022).

O levantamento aponta que o Maranhão também tem a segunda maior taxa anual de trabalhadores subutilizados⁴¹, com 44,5%, superando a média nacional que chegou a 27,2%. O estado ficou somente atrás do Piauí, que possuía uma média de 45,4% dos trabalhadores nessa condição.

Considerando-se o Índice de Desenvolvimento Humanos Municipal – IDHM (IPEA, 2021) o Estado do Maranhão possui um IDHM de 0,676, considerado médio. Ainda, o Maranhão apresenta uma situação drástica acerca da pobreza, com 57,90% dos domicílios vivendo nesta condição.

Dados do PNUD (2022) revelam que a proporção de pessoas extremamente pobres, ou seja, com renda per capita inferior a R\$70,00, passou de 11,09%, em 2020, para 16,91%, em 2021. Já a proporção de pessoas pobres era de 22,77%, em 2020 e 32,53%, em 2021. Por fim, a proporção de pessoas vulneráveis à pobreza, era 47,650%, em 2020 e 56,660%, em 2021.

É importante destacar que ao se analisar a pobreza a partir do viés do gênero, observa-se que as mulheres estão mais vulneráveis à pobreza, haja vista que em 2021, 16,77% viviam em extrema pobreza, 32,54% em condição de pobreza, e 56,86% eram vulneráveis à pobreza⁴² na população feminina do Estado do Maranhão.

De fato, sabe-se que homens e mulheres vivenciam a pobreza diferentemente e por razões distintas, sendo as mulheres mais vulneráveis a tal condição. A pobreza não é, portanto, um fenômeno indiferente às desigualdades de gênero (NOVELLINO, 2004). As mulheres tendem a estar concentradas em setores, profissões e cargos onde os salários são menores, as oportunidades de progressão

41 Os trabalhadores subutilizados é o percentual de pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e na força de trabalho potencial em relação à força de trabalho ampliada.

42 Da a incidência acentuada da pobreza entre a população feminina, surgiu o conceito feminização da pobreza que foi introduzido por Pearce (1978) para descrever o fato de mulheres estarem sobrerrepresentadas na população pobre em todos os países, inclusive nos comumente designados desenvolvidos. A autora sublinhou o aumento dos domicílios monoparentais femininos como principal vetor de intensificação desse processo, e propôs uma análise assente em três fontes de renda: i) salários; ii) transferência privada (oriunda dos progenitores dos/as filhos/as para sustento parcial, com nível de concretização em geral baixo); e iii) transferência pública (verba orientada pelos Estados, frequentemente associada a programas sociais) (Pearce, 1978).

mais limitadas e os contratos mais precários (BELO, 2010; CASACA, 2006; HIRATA; KERGOAT, 2007).

Considerando a desagregação da população do Maranhão por cor, em 2022, 18,18% dos negros eram extremamente pobres, 34,45% eram pobres e 59,08% eram vulneráveis à pobreza. Na população branca, essas proporções eram de 10,64%, 23,05% e 45,13%, respectivamente.

Atualmente, o Maranhão é o 4º estado do Nordeste com maior número de famílias cadastradas e com a maior quantidade relativa de pessoas extremamente pobres, 42,1%, segundo os dados coletados no Cadastro Único.

Quando se analisa o número de cadastros em relação à população, percebe-se que houve queda no período: em 2012, 67,5% dos maranhenses estavam no CadÚnico; enquanto, em 2019, esse número caiu para 61,4%; e em 2020 passou para 59,0%. Apesar da redução dessa relação, o estado demanda fortemente por benefícios de políticas sociais. O Maranhão possui 3,2 milhões de beneficiários do Programa Bolsa Família, o que corresponde a 44,5% da população do Estado em 2020 (CARVALHO et al, 2021, p. 07).

Outro dado relevante apresentado por Carvalho et al (2021) é acerca do Auxílio Emergencial no Estado do Maranhão. Os dados divulgados pelo Portal da Transparência, do governo federal, mostram que 60,5 milhões de brasileiros tiveram o cadastro aprovado para recebê-lo. As Regiões Sudeste e Nordeste, por serem as regiões mais populosas do Brasil, compreenderam o maior número de contemplados.

Quando se analisa o auxílio emergencial por enquadramento, a percepção da vulnerabilidade fica mais visível. Se no Brasil, os maiores beneficiários são aqueles que não estavam inscritos no CadÚnico (57,4%); no Norte e Nordeste, a maioria dos beneficiários são do Bolsa Família, com 41,9% e 50,1%, respectivamente, demonstrando a pandemia agravou ainda mais a situação de vulnerabilidade nessas regiões; no Sudeste, Sul e Centro-Oeste, mais da metade dos beneficiários do auxílio não estavam cadastrados no CadÚnico, o que indica que foram trabalhadores que perderam significativamente rendimento durante o período (CARVALHO et al, 2021, p. 08).

Conforme o Portal da Transparência do Governo Federal (2021) no Maranhão, o número de pessoas aprovadas para o Auxílio Emergencial no ano de 2020 chegou a 2,4 milhões, das quais 1,3 milhão eram beneficiárias do Bolsa Família (54,3%). Apenas 13,3% dos beneficiários não estavam inscritos no CadÚnico (Extra CadUn). O Maranhão foi um dos Estado que tiveram o maior

percentual da população beneficiada com o Auxílio Emergencial (33,9% da população) (Portal da Transparência, 2021). Tais dados evidenciam a necessidade de o estado ser atendido por políticas sociais, com vistas a minorar as desigualdades e minimizar o impacto da pandemia da COVID-19 na população.

Silva (2010, p.14) afirma que os municípios maranhenses na sua totalidade são pobres e sua principal fonte de receita é constituída pelo Fundo de Participação Municipal – FPM. O FPM associado a transferências de renda oriundas das aposentadorias rurais, Benefício de Prestação Continuada - BPC e de Programas como o PBF compõe um montante que representa quase toda a renda que circula em muitos municípios.

No entanto, Holanda (2019, p. 07) afirma que, a partir de 2016, contexto pós-golpe, houve uma expressiva redução nas transferências sociais para os Estados nordestinos, levando, somente em 2018, no Estado do Maranhão, a uma redução de 0,8% das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, além do cancelamento de cerca de 206 mil benefícios de Prestação Contínua e previdenciários.

No contexto pós-golpe registrou-se uma queda real de 6,0% nas transferências constitucionais federais, impactando mais o Nordeste, dado o peso dos tributos transferidos sobre a arrecadação total, muito maior onde há menor diversificação da estrutura produtiva e maior peso de atividades tradicionais no setor rural. No caso do Maranhão, no período 2016-2018 computou-se uma queda de R\$ 1,5 bilhões nas transferências constitucionais federais para o Estado, mesmo montante reduzido para o conjunto dos municípios maranhenses. Enquanto o Governo do Estado compensou parcialmente a perda com maior arrecadação própria, muitos municípios maranhenses, sem tal opção, entraram em profunda crise fiscal (HOLANDA, 2019, p.08).

Esse contexto se agravou com a pandemia, sobretudo, com a falta de uma política sanitária e econômica que enfrentasse de forma fundamentada, planejada, responsável e célere o cenário pandêmico. O Governo Bolsonaro na contramão do que era esperado para o enfrentamento da pandemia [...] permitiu o avanço sem precedentes da política de austeridade fiscal levada a cabo pelo Ministro da Economia, Sr. Paulo Guedes, que tem como único horizonte o Estado brasileiro privatizado. Ao mesmo tempo, no *guarda-chuva* da lei de *calamidade pública*, aumentam as denúncias de fraudes nas compras públicas (CASTILHO; LEMOS, 2021, p. 5).

No Brasil, a aceleração das políticas ultraconservadoras e ultra neoliberais encontraram, no governo de Jair Bolsonaro, um solo fértil para crescer e se alastrar sem medidas. Os sucessivos cortes e privatização na saúde pública, na previdência e Assistência Social fazem a diferença nas ações do Estado para *conter* ou não a pandemia em terras brasileiras. De acordo com dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em março de 2020, os/as trabalhadores/as informais representavam 40,6% do total de trabalhadores/as ocupados/as no País no trimestre móvel até fevereiro deste ano, o que equivale a 38,081 milhões de pessoas (BÔAS, 2020, p.09).

Como já mencionado anteriormente o Maranhão possui uma alta taxa de trabalhadores informais, quase 60% da população economicamente ativa. Essa massa de trabalhadores que estão na informalidade está cada vez mais vulnerável às desigualdades sociais e necessita cada vez mais das políticas e programas de transferência de renda.

Com essa breve caracterização socioeconômica do Estado do Maranhão, pode-se concluir que este estado exibe um dos piores desempenhos dos indicadores sociais e econômicos do país, o que demonstra a relevância deste estudo acerca do processo de gestão e de financiamento da Política de Assistência Social tomando como referência empírica realidades socioeconômicas tão adversas.

4.2 Caracterização socioeconômica dos municípios selecionados para o estudo empírico

Neste item, apresenta-se uma breve caracterização socioeconômica dos municípios espaços empíricos da pesquisa, que foram: Anajatuba, Santa Rita e a capital São Luís.

4.2.1 Caracterização do município de Anajatuba

O município de Anajatuba localiza-se na região norte do Estado e pertence à microrregião denominada de Baixada Maranhense⁴³. Esta região tem características

43 A região é composta por 22 cidades: Anajatuba, Arari, Bela Vista do Maranhão, Cajari, Penalva, Conceição do Lago-Açu, Igarapé do Meio, Matinha, Monção, Olinda Nova do Maranhão,

fisiográficas marcantes com campos inundáveis ou não, lagos, tesos e morros e, em termos climáticos, apresenta dois períodos, um chuvoso, de janeiro a junho e outro de estiagem, de julho a dezembro.

É importante ressaltar que a Baixada Maranhense funcionou, até a abolição da escravidão no final do século XIX⁴⁴, como ‘celeiro do Estado’ (VIVEIROS, 1975, p. 26), responsável por abastecer de matérias-primas e víveres as regiões ligadas ao mercado externo.

Assim, com a crise decorrente da abolição, essa região teria ‘involuído’ a uma condição precária, apenas para fins de subsistência (TRIBUZI, 1981, p. 58). Dessa forma, apesar de ser uma das regiões mais diversificadas do estado, as atividades econômicas predominantemente desenvolvidas na região são concentradas no setor agrícola, de baixo impacto para o desenvolvimento econômico.

Esse cenário também é observado no município de Anajatuba que tem a sua ocupação original constituída, fundamentalmente, por indígenas. Segundo Rêgo (1999, p.22) esses índios foram os inventores do topônimo e os que batizaram esta região e seus campos com o nome de Anajatuba⁴⁵. As causas que determinaram a fixação dos primeiros moradores ainda são desconhecidas, havendo diversas opiniões a respeito. O referido autor defende a ideia de que criadores, atraídos pela fartura do pasto, levaram seus rebanhos para os campos anajatubenses e, aos

Palmeirândia, Pedro do Rosário, Penalva, Peri-Mirim, Pinheiro, Presidente Sarney, Santa Helena, São Bento, São João Batista, São Vicente Ferrer, Viana e Vitória do Mearim.

44 A partir do século XVI, inicia-se o povoamento do território (no que toca ao processo colonizatório): pelo norte, a corrente litorânea e, pelo sul, posteriormente, a chamada corrente pastoril. A primeira estava ligada ao movimento oficial de colonização, empreendido pelo Estado português. É a corrente que buscava implantar a lucrativa estrutura agro-exportadora, com mão-de-obra africana escravizada.

Do sul do Estado, por sua vez, vinha a corrente pastoril, fundada na atividade da pecuária, que adentrava o interior brasileiro em busca dos pastos indisponíveis nas proximidades da cultura agro-açucareira de Pernambuco e da Bahia. Utilizando mão-de-obra livre, essa corrente era formada principalmente por migrantes nordestinos. Apenas no século XVIII ocorreu o encontro entre as duas frentes, o que não impediu que esses dois espaços se consolidassem como sócio-culturalmente distintos, entre outras razões, pelas dificuldades de comunicação por terra.

O resultado desse processo duplo de ocupação é o que Trovão classifica como distintos perfis maranhenses: “Isto criou dois perfis sócio-humanos. O antigo, português e de herança escravocrata; o novo, de “virtudes” nordestinas, especialmente cearenses e piauienses” (TROVÃO, 2008, p.34).

45 Nome de origem tupi-guarani (anajá, palmeira típica da região + tuba, grande quantidade, significando anajazal ou lugar abundante de anajá) (RÊGO, 1999, p.19).

poucos, por necessidade de interrelação para combater os índios e os ladrões de gado, agruparam-se em povoações e lugarejos. É importante ressaltar que os padres da Companhia⁴⁶ de Jesus tiveram papel fundamental no desenvolvimento da ocupação do município.

Os documentos mais antigos que mencionam as terras de Anajatuba datam de 1770. Segundo Rêgo (1999, p.26), pelo alvará de 16 de março de 1770, o rei de Portugal concedia uma vasta extensão de terras ao Capitão Auxiliar José Joaquim da Silva Rosa, estimada em 13.068 hectares. Em 1853, foi elevada à categoria de Freguesia de Santa Maria de Anajatuba, pela Lei Provincial nº 06. Em 1854, tornou-se Vila, desmembrando-se, assim, das Vilas do Mearim, Rosário e Itapecuru Mirim. Em seguida, em 1856, foi efetivada a emancipação administrativa de Anajatuba, por meio da Instalação da Câmara de Vereadores. E, por fim, somente em 1938, o Decreto Lei nº 45 elevou a Vila de Santa Maria de Anajatuba à categoria de cidade, sob o título único de Anajatuba.

A formação do município de Anajatuba assenta-se, desde a sua origem oficial, de forma significativa, sobre o crescimento rural, como a maioria dos municípios maranhenses. Isso significa que o campo teve relevância diante da configuração espacial desse município.

O município de Anajatuba⁴⁷, conforme dados do IBGE (2022), possuía população de 27.169 habitantes, sendo a população urbana de 7.539 e rural de 19.630, compreendendo uma área de 1.116,9 km² e densidade demográfica de 25,01 hab/km². Analisando-se a distribuição da população por sexo, em 2022, os homens correspondiam a 51,24% e as mulheres a 48,76%. Entre 2017 e 2022, a população do município cresceu a uma taxa média anual de 3,85%. No Estado do Maranhão, esta taxa foi de 3,03%, enquanto no Brasil foi de 1,63%, no mesmo

46 Os padres da Real e Militar Ordem Calçada de Nossa Senhora das Mercês, sediada em Andaluzia, na Espanha, chegaram ao Maranhão em 1658. A eles foram doadas uma extensa faixa de terra no município de Anajatuba, onde tiveram fazendas de algodão, arroz, milho, mandioca e cana-de-açúcar.

47 O Município Anajatuba faz parte da Mesorregião Norte Maranhense – Microrregião Geográfica da Baixada Maranhense. Limita-se: ao Norte com Cajapió e Santa Rita, a Oeste com Viana e Arari, ao Sul com Arari e Miranda do Norte, a Leste com Santa Rita e Itapecuru – Mirim.

período. Nesse período, a taxa de urbanização do município passou de 26,71% para 30,98% (PNUD, 2022).

Conforme dados do IBGE (2022) o PIB do Município de Anajatuba é cerca de R\$ 183,6 milhões de reais, sendo que 51% do valor adicionado advém da administração pública. Na sequência, aparecem as participações dos serviços (23,3%), da agropecuária (31%) e da indústria (2,7%). Com esta estrutura, O PIB per capita de Anajatuba é de R\$6,8mil, valor inferior à média do estado (R\$15 mil).

Em 2021, conforme dados do IBGE (2021), o salário médio mensal no município era de 2.4 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas com carteira de trabalho assinada em relação à população total era de 3.2%, o que corresponde a apenas 863 pessoas ocupadas. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, 58.9% dos domicílios se enquadravam nessas condições. A evolução da desigualdade de renda pode ser visualizada através do Índice de Gini⁴⁸, que passou de 0,59, em 1991, para 0,51, em 2000, e para 0,60, em 2010.

Quanto à configuração da ocupação por setor de atividade, destaca-se que em 2021 das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais do município, 65,85% trabalhavam no setor agropecuário, 0,00% na indústria extrativa, 1,68% na indústria de transformação, 5,15% no setor de construção, 0,12% nos setores de utilidade pública, 6,15% no comércio e 18,04% no setor de serviços (IPEA / PNUD, 2021).

Em relação à média de anos de estudos, Anajatuba experimentou um avanço, passando de 6,73 em 2010 para 9,18 em 2021, enquanto no plano estadual houve uma evolução de 6,87 anos para 9,26 anos. Entre 2000 e 2010, houve uma queda da taxa de analfabetismo entre a população adulta (25 anos ou mais) de 45,10% para 35,58%. Apesar da redução do analfabetismo, manteve-se com percentuais superiores ao nacional que era de 11,82%, em 2021 (IPEA / PNUD, 2021).

48 É um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (PNUD, 2012).

Ressalta-se que os indicadores econômicos e sociais revelam uma profunda desigualdade entre o meio rural e urbano. Dessa forma, destaca-se que quanto à taxa de analfabetismo, segundo o IBGE (2021), 30,13% da população analfabeta encontravam-se no meio rural, contra 11,00% no meio urbano.

Conforme dados do SNIS (2021) os índices relativos ao acesso a serviços básicos atestam que a situação de Anajatuba se encontra ainda muito distante do pleno atendimento, sobretudo no meio rural. O abastecimento de água é contemplado via rede geral em 60,9% dos domicílios, enquanto apenas 2,1% estão ligados à rede geral de esgotos e 40,4% dispõem de fossa séptica. No que diz respeito à existência de instalações sanitárias, 64,2% não possuíam banheiro no ano de 2021, enquanto o serviço de coleta de lixo estava disponível naquele ano para não mais que 66,3% das residências. Esses dados são mais drásticos quando se observa o meio rural do município, já que em 2021 nenhum domicílio rural possuía saneamento adequado, 51,4% possuíam saneamento inadequado e 48,6% tinham saneamento semiadequado.

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - IDH (2020), o município de Anajatuba tem como indicador 0,581, sendo considerado de baixo desenvolvimento humano.

Em relação ao nível de pobreza em Anajatuba, o IBGE (2020) assinala que 55,32% da população do município vive em situação de pobreza.

Os dados anteriormente analisados deixam claro o grave quadro econômico e social no qual se encontra o município de Anajatuba. De fato, essa situação se expressa, dentre outras coisas, pelo peso das atividades agrícolas na economia do município. Conforme evidenciado, parcela significativa da PEA ainda se encontra na zona rural, estando envolvida especialmente na pequena produção agrícola.

Ademais, pôde-se verificar um baixo índice de escolarização entre a PEA ocupada, fato que tem rebatimento direto nos rendimentos dessa parcela de trabalhadores. O município apresenta baixo grau de formalização do emprego, demonstrado pelo peso significativo dos “trabalhadores por conta própria”. Em sua grande maioria são trabalhadores autônomos pobres, envolvidos com pequenos empreendimentos familiares da economia rural ou urbana, marcados pela baixa produtividade e por ínfimos rendimentos que impossibilitam uma subsistência digna.

Outro fator que contribui para a permanência de tais dados é a situação fundiária de Anajatuba que no último Censo Agropecuário (2017), era caracterizada

pela alta concentração de terras, onde apenas 93 proprietários ocupavam 19.254ha correspondentes a 92% das terras firmes do município, enquanto 1.600 famílias, representadas pelos arrendatários, parceiros e ocupantes, exploravam apenas uma área de 480ha, correspondendo a 8% das terras.

Assim, os dados demonstram uma persistente situação de pobreza e desigualdade no município de Anajatuba, o que caracteriza grande parte dos municípios da baixada maranhense, dada a estagnação econômica, e da baixa oferta dos serviços públicos.

4.2.2 Caracterização do município de Santa Rita

O processo de ocupação de Santa Rita começou em 1890 quando o capitão da Guarda da Infantaria, Raimundo Henrique Viana de Carvalho para ali se mudou acompanhado de um irmão - Antonio Carvalho e família e de Atanásio Moraes Candido Carvalho e Artur Correa com suas respectivas famílias. Por ser devoto de Santa Rita, o Capitão Raimundo Henrique deu à localidade o nome de Santa Rita. O povoado Santa Rita não era localizado numa área ribeirinha e tinha dificuldade de comunicação, o que inicialmente prejudicou seu desenvolvimento. Contudo, entre 1910 e 1930 foi construída a Estrada de Ferro São Luís/Teresina que, embora não passasse pelo povoado, facilitou a comunicação através dela. A construção da estrada de ferro entusiasmou vários moradores e, assim, aconteceu à edificação das primeiras vilas de operários - Carema, Cajueiro e Recurso que ficavam mais próximas de Santa Rita.

A construção da BR 021, atualmente BR 135, na década de 1940, atravessou o povoado Santa Rita e acelerou seu crescimento. O passo inicial foi à migração de novos moradores que foram para ali deslocados a fim de construir da estrada. À época, o Departamento Estadual de Estradas e Rodagem (DER) construiu no local uma residência para seus funcionários e, por necessitar de um significativo contingente de operários, inclusive de um engenheiro civil, colaborou na construção da igreja e de uma escola para a comunidade, além de dinamizar atividades socioculturais. Esses melhoramentos não só colaboraram para que o povoado se expandisse como despertaram nos seus habitantes o desejo de emancipação, galgada pela Lei N° 2.159, de 2 de dezembro de 1961, a qual promove o povoado

para município com a denominação de Santa Rita, desmembrado do município Rosário (IMESC, 2014, p. 211).

De acordo com as estimativas do IBGE (2021), a população do município - Santa Rita - era de 38.732 pessoas, sendo composta, em sua maioria, por homens (50,44%), enquanto as mulheres representavam 49,56%. Entre 2017 e 2021, a população do município - Santa Rita - registrou um aumento de 6,86%. Quanto a ocupação do território, 46,03% da população vivia no meio urbano e 53,97% no meio rural.

O PIB da cidade é de cerca de R\$ 291,2 milhões de reais, sendo que 51,1% do valor adicionado advém da administração pública. Na sequência, aparecem as participações dos serviços (38,7%), da indústria (5,1%) e da agropecuária (4%). Com esta estrutura, o PIB per capita de Santa Rita é de R\$ 7,6 mil, valor inferior à média do estado (R\$ 15 mil).

Em 2020, o salário médio mensal no município era de 2.0 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas com carteira assinada em relação à população total era de 4.2%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, 52,4% dos domicílios se encontravam nessa condição (IBGE, 2021).

Conforme dados do IBGE (2022) a taxa de atividade da população de 18 anos ou mais, ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa no município, era de 56,04%. Ao mesmo tempo, a taxa de desocupação nessa faixa etária, isto é, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada, era de 10,58%. No município, o grau de formalização entre a população ocupada de 18 anos ou mais de idade era 25,43%, em 2021.

No município, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola era de 97,71%, em 2021. No mesmo ano, a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, era de 83,61%. A proporção de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo era de 50,60%; e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo era de 28,02% (INEP, 2021).

O indicador Expectativa de anos de estudo sintetiza a frequência escolar da população em idade escolar. Mais precisamente, ele indica o número de anos de estudo que uma criança que inicia a vida escolar no ano de referência terá completado ao atingir a idade de 18 anos. No município, esse indicador registrou

9,54 anos, em 2021. Em 2021, considerando-se a população de 25 anos ou mais de idade no município de Santa Rita, 29,62% eram analfabetos, 30,98% tinham o ensino fundamental completo, 19,04% possuíam o ensino médio completo e 2,52%, o superior completo.

Em termos de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos), dados do SNIS (2021) apontam que Santa Rita apresenta 13,9% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 27,51% sem canalização de água no domicílio, 44,2% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 1,2% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano-IDH (2020), o município de Santa Rita tem como indicador 0,609, sendo considerado de médio desenvolvimento humano.

Em relação ao nível de pobreza em Santa Rita, o IBGE (2020) assinala que 44,19% da população do município vive nesta condição.

Enfim, os dados revelam um cenário de escassez de investimento públicos nos serviços essenciais, o que compromete sobremaneira, as condições de vida da população. Ademais, a precariedade dos serviços públicos, agrava ainda mais a luta diária pela sobrevivência dos pobres na zona rural.

4.2.3 Caracterização do município de São Luís

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

A fundação de São Luís no século XVII aconteceu num momento em que as grandes potências europeias disputavam o domínio do mundo. Os franceses chegaram à região depois de uma frustrada tentativa de estabelecimento onde hoje está situada a cidade do Rio de Janeiro. A França Equinocial, empreendimento colonizador que reunia a iniciativa privada e o Estado francês, trouxe as disputas mercantilistas para a ilha de Upaon-Açu, território português, fruto da partilha de Tordesilhas (COSTA; ZAGO, 2008, p.27).

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

Conquistada e incorporada do domínio português, apenas três anos depois de sua fundação pelos franceses (1615), a cidade de São Luís sucumbiria, ainda no decorrer do século XVII, ao domínio holandês. Todavia, assim como acontecera com os franceses, também os holandeses, batidos em guerra pelos portugueses, seriam expulsos decorridos três anos da invasão, em 1645. Foi quando se iniciou, de fato, em definitivo, a colonização portuguesa da antiga Upaon Açu ou Ilha Grande, segundo a denominação tupinambá para a Ilha de São Luís (IMESC, 2021, p. 143).

São Luís faz parte da Região Metropolitana da Grande São Luís. Na classificação geográfica insere-se no Golfão Maranhense. A população total do município é estimada em 1.115.932 pessoas, com densidade demográfica de 1.215,69 hab/km². A sua população, majoritariamente, vive na zona urbana, o que equivale a 94,4% do total (955.600 habitantes), enquanto 5,6% da população mora na zona rural, o que corresponde a 56.343 habitantes (IBGE, 2021).

Observa-se o intenso crescimento urbano de São Luís nos anos recentes, ampliando-se significativamente e transformando o espaço rural⁴⁹. Grande parte dos povoados apresentam uma população eminentemente pescadora e que também exerce atividades agrícolas, principalmente com a produção de hortaliças e frutas. Atualmente, observam-se muitos conflitos referentes a divergências de interesses entre os moradores tradicionais e os grandes empreendimentos relacionados com as atividades portuárias, como é o caso do conflito da comunidade Cajueiro com a construção do novo porto (IMESC, 2021, p. 172).

Em relação ao gênero, segundo dados do IBGE (2021), os homens representavam 47% e as mulheres 53% da população. De fato, esses dados

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

seguem a tendência brasileira da desigualdade quantitativa entre os gêneros, o que ocorre principalmente em virtude da maior expectativa de vida feminina e da maior mortalidade de jovens do sexo masculino. De acordo com o IBGE (2021), as mulheres vivem, em média, sete anos a mais do que os homens no país.

O PIB municipal em 2019 foi o 1º no ranking estadual, correspondendo a 34,23% do PIB do Maranhão com o valor de R\$ 33,1 bilhões, sendo que 58,4% do valor adicionado advém dos serviços, na sequência aparecem as participações da indústria (27,2%), da administração pública (14,3%) e da agropecuária (0,1%) (IBGE, 2021). Em 2022, o IPEA registrou uma renda média mensal de R\$ 740,00. A economia do município é resultado principalmente das atividades secundárias e terciárias.

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

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

O município de São Luís é referência como centro educacional, possuindo inúmeras escolas de ensino infantil, fundamental, médio e profissionalizantes, pertencentes às redes municipal, estadual, federal e particular.

Entre 2016 e 2021, São Luís praticamente universalizou o atendimento escolar entre 6 e 14 anos, com 98,6% de alunos nessa faixa etária matriculados em 2021. No atendimento escolar entre 15 e 17 anos, São Luís recuou nos últimos anos e, em 2019, teve um resultado abaixo da média nacional, de 92,5% (IBGE, 2021).

Entre 2018 e 2021, São Luís manteve os índices de aprovação, reprovação e abandono praticamente estáveis. Em 2018, os índices estiveram próximos à média nacional. A distorção idade-série em São Luís supera a média nacional, mas é

inferior à média estadual, sendo Brasil 10,5%, Maranhão 13,3% e São Luís 11,6% (INEP, 2021).

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

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

A taxa de mortalidade infantil é um importante indicador de qualidade de vida e saúde de determinada região, assinalando de forma significativa a diferença de desenvolvimento regional entre os espaços geográficos. Segundo o IBGE (2020), a taxa de mortalidade infantil média em São Luís é de 13,09 óbitos por cada mil nascidos vivos. Comparando esta taxa a outros municípios do Maranhão, São Luís ocupa a 113ª posição e, no ranking nacional, o município fica na 2.076ª colocação.

Em termos de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos), dados do IBGE (2021) apontam que São Luís apresenta 65,4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 32,3% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 11,7% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

Quanto ao sistema de abastecimento de água 6,12% dos domicílios não possuem canalização de água (IBGE, 2021). Em geral, a implantação do sistema de abastecimento de água, dentro do contexto do saneamento básico é de suma importância para garantir a melhoria da saúde e das condições de vida de uma comunidade (RIBEIRO; ROOKE, 2010, p. 20).

Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - IDH (2020), município de São Luís tem como indicador 0,768, sendo considerado de alto desenvolvimento humano. Em relação ao nível de pobreza em São Luís, o IBGE (2020) assinala que 58,76% da população do município vive nessa condição.

4.3 Caracterização da Política de Assistência Social nos municípios da amostra da pesquisa empírica

Neste subitem, busca-se apresentar a realidade institucional, a gestão e o financiamento da Política de Assistência Social nos 3 (três) municípios da amostra da pesquisa empírica.

Para avaliar a implementação da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, foram consideradas as seguintes dimensões: realidade institucional, instrumentos normativos, gestão e financiamento, que são analisados no contexto da Política de Assistência Social, com base nos dados obtidos na pesquisa de campo e em levantamento documental.

Conforme abordamos no segundo capítulo, a Assistência Social, desde o final dos anos 1980, quando passou a fazer parte da Seguridade Social brasileira, vem experimentando um intenso processo de institucionalização. Araujo (2018, p.05) destaca que, na década de 1990, destaca-se como um ganho importante a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993 que impulsiona uma trajetória de construção da gestão pública e participativa da Assistência Social. Nessa construção destaca-se, em 2004, a edição da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS que estabelece novo modelo de gestão. Além desses marcos regulatórios registram-se normas operacionais básicas voltadas para orientar o processo de implementação da Política em todo o território nacional, com a hierarquia dos vínculos das responsabilidades do sistema de serviços, benefícios e ações de Assistência Social.

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

Fundos de Assistência Social, enquanto instrumentos de execução orçamentária e financeira das ações.

A Política de Assistência Social no Estado do Maranhão é coordenada pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social – SEDES, responsável pelo suporte técnico, administrativo e financeiro, objetivando o aprimoramento da gestão nos 217 municípios, conforme estabelece a LOAS (art.13). São 213 municípios em nível de gestão básica e 04 em nível de gestão plena, incluindo a capital, São Luís.

A realidade institucional dos órgãos gestores municipais, identificados durante a realização da pesquisa de campo, revela que, somente no município de Anajatuba, sua denominação dá ênfase à terminologia *Assistência Social* na sua nomenclatura, sendo o órgão gestor denominado Secretaria Municipal de Assistência Social. De fato, observamos a evolução da visibilidade e reconhecimento institucional da Política de Assistência Social neste município.

No município de São Luís, o órgão gestor está associado a outra política setorial, sendo denominado Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social – SEMCAS. Essa convergência entre a Assistência e os Direitos de crianças e de adolescentes nesse locus de execução de políticas públicas pode potencializar as ações entre as duas áreas (Assistência Social e Direitos de Crianças e de Adolescentes). Já no município de Santa Rita o órgão gestor é denominado de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. É importante destacar que, conforme Orientação técnica de Regulamentação da Política de Assistência Social nos Municípios – MDS (2015), os órgãos gestores da Política de Assistência Social devem ser denominados de Secretaria Municipal de Assistência Social. No entanto, essa normativa prevê que, diante da dimensão e complexidade da prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais é primordial que a gestão dessa política dê-se por um órgão exclusivo, observando a diretriz do comando único disposta na LOAS, isto é, o órgão gestor da assistência social deve ser a Secretaria Municipal de Assistência Social ou com nomenclatura congênere.

Quanto ao perfil dos gestores municipais, identificamos que, nos 3 municípios pesquisados, os gestores são técnicas de nível superior com formação em: Direito (Anajatuba), Enfermagem (Santa Rita) e Engenharia (São Luís).

É importante destacar que nos municípios pesquisados não foram identificadas gestoras *primeiras-damas*. Essa informação é relevante no âmbito da Assistência Social, que historicamente fora marcada pelo primeiro-damismo. Isto

revela um avanço no processo de implementação da Política de Assistência Social, ainda que no âmbito formal, que vem se consolidando a partir da PNAS 2004.

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

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

Outra dimensão a ser analisada, que é fundamental para o fortalecimento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, refere-se às instâncias de deliberação (Conselhos) e de financiamento (Fundos) de Assistência Social, bem como ao arcabouço normativo que regulamenta o SUAS e os Planos Municipais de Assistência Social, norteando a implementação desta Política nos territórios.

Conforme Silva et al (2019, p. 61), o aspecto normativo decorre do movimento institucional republicano que consagra, em nível legal, práticas sociais que passam a ganhar universalidade, e, logo, escapam da discricionariedade da gestão, daí sua importância na gestão pública e na garantia de conquistas no campo dos direitos sociais.

No âmbito da Assistência Social, seu processo de institucionalização enquanto política pública é marcado pela construção de um arcabouço legal normativo (leis, portarias, decretos, normas e resoluções) a nível federal, estadual e municipal. Behring e Boschetti (2011, p. 144) destacam que o processo de luta, a

participação dos sujeitos políticos, profissionais e usuários foram decisivos para a formatação legal da Assistência Social.

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

Assim, constata-se que os três municípios pesquisados atendem aos requisitos previstos no art. 30 da LOAS/SUAS, mas isso não tem sido suficiente para assegurar a qualidade da gestão do SUAS nestes territórios, conforme será discutido nos tópicos subsequentes.

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

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

Deve-se considerar o acirramento da situação de pobreza e aumento das violações de direito, no país, a partir de 2017, especialmente no Nordeste brasileiro. São mais de 13 milhões de brasileiros desempregados e, contraditoriamente, evidencia-se uma redução dos atendimentos informados no Censo SUAS, considerando as medidas de ajuste fiscal e de austeridade, implantadas nos últimos anos. (SILVA et al, 2019 p.67)

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

4.4 O processo de gestão da Política de Assistência Social

A Assistência Social enquanto prática de solidariedade e ajuda ao próximo está presente na história desde os tempos mais remotos, estando presente em diferentes grupos e sociedades, em maior ou menor grau, dada a complexidade da organização social de cada realidade.

No Brasil, a Assistência Social tem se [...] “caracterizado historicamente como campo da tutela e do favor, marcada desde sua origem pelas relações sociais que constituíram o processo de formação social, econômico, político e cultural da sociedade brasileira e o seu posterior desenvolvimento” (SILVA et al, 2019, p. 146). Dessa forma, a Assistência Social tem sua origem fincada em práticas religiosas e de benemerência das elites abastadas, assumindo características de diversos âmbitos da vida social. Assim, ao longo do tempo passou a se materializar como expressão de um complexo sistema de relações sociais, marcado por ações de cunho paternalista, protecionista, de uma cultura do favor, da troca, que marcam a sociedade brasileira e que ainda persistem nas relações sociais, dadas as devidas dimensões e configurações.

O status da Assistência Social como política pública inserida no campo da Seguridade Social no Brasil é a materialização de um [...] “processo historicamente construído a partir da luta de diferentes grupos e sujeitos sociais pela institucionalização da proteção social como responsabilidade estatal, o que vem se efetivando a partir da CF de 1988, e regulamenta-se pela LOAS de dezembro de 1993” (SILVA et al, 2019, p. 147).

Nessa construção destaca-se, a PNAS/2004 e sua regulamentação pela NOB/2005, e a instituição do Sistema Único de Assistência Social que trouxeram a

possibilidade de ressignificar a Assistência Social e estabeleceram novos requisitos ao seu processo de gestão. Conforme Silveira (2017, p.30) a instituição do SUAS configura uma das principais reformas do Estado brasileiro na democracia recente no âmbito da política social, pois estabeleceu o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados.

Conforme Araújo (2018, p. 06) o SUAS inova na construção de um novo desenho institucional para a Política de Assistência Social ao reafirmar a articulação entre o econômico e o social e com outras políticas públicas (intersectorialidade); o Controle Social da sociedade na formulação, gestão, execução e avaliação da Política; o Comando Único; a Centralidade na Família. Conforme discutido em capítulo anterior, é necessária a constante problematização acerca da Política de Assistência Social, na busca pela [...] “superação de visão fragmentadora, repressora, conservadora, moralizadora e de responsabilização da família; o protagonismo dos usuários como sujeitos de direitos; a Garantia de financiamento compartilhada pelos três níveis de Governo; as Garantias de Proteção Social dentre outros aspectos” (ARAÚJO, 2018, p 06).

A partir da pesquisa de campo realizada nos três municípios maranhenses, verifica-se a percepção dos diferentes sujeitos: Secretárias de Assistência Social, Técnicos(as) e Conselheiros(as) acerca da dinâmica da gestão da Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS no contexto pós-golpe de 2016, considerando as normativas legais que regem sua implementação.

Em relação à compreensão acerca da PAS, predominou nas falas das gestoras municipais, o reconhecimento da Assistência Social enquanto política pública regulamentada, não contributiva, garantidora de direitos para quem dela necessitar e responsabilidade do Estado. O relato da assessora técnica da Secretaria de Assistência Social do município de Anajatuba a seguir ilustra tais questões.

[...] Eu comecei na política de assistência social em 1998. Fiz concurso em 1997. Fui aprovada. Eu fui trabalhar na Secretaria de assistência social, que na época ainda era ação social. E toda essa discussão sobre a política de assistência a gente ainda não tinha muito estruturado. Ainda era algo muito relacionado a caridade, dar uma passagem, uma cesta básica, numa perspectiva muito longe de se discutir benefícios. Era tudo muito incipiente. Quando a gente compara 1998 com 2002, 2003. Porque a política de assistência social avançou significativamente. Nessa época, a assistência social era voltada para a creche e o PET. Aí eu lembro que 2004, 2005, 2006, a gente passou a ter o pró-jovem adolescente. A gente já conseguia trabalhar com os meninos de 15 a 17 anos. E aí quando a gente chega em

2003 com a eleição do Lula, a gente consegue ter uma ampliação dessa rede de programas, serviços e benefícios. A gente começa a ver a política de assistência social numa perspectiva de direito. Porque até então, era muito de uma perspectiva de assistencialismo mesmo, de dar alguma coisa para as pessoas (Informação verbal)⁵⁰.

Assim, de forma ampla, os entrevistados destacaram avanços da Política de Assistência Social nos anos 2000, com ênfase nas conquistas ocorridas no contexto do primeiro Governo Lula, sobretudo, no âmbito das normativas legais, como: a PNAS (2004); as NOB/SUAS (2005, 2012), a NOB/SUAS-RH (2006), a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), a Lei n.12.435/2011, que alterou a LOAS (1993). As normativas representaram, na perspectiva dos entrevistados, mudanças significativas da Assistência Social, no âmbito na sua configuração enquanto uma política pública de responsabilidade estatal, reconhecimento social e garantia de direitos para amplos segmentos populacionais, estabelecimento de parâmetros para sua implementação, definição de instâncias de participação e controle social.

De fato, sabe-se que houve um terreno fértil para os avanços da Assistência Social no governo Lula quando comparado aos governos anteriores, porém, não se pode atribuir a construção do Sistema Único de Assistência Social a uma ação de governo. De acordo com Sposati (2006, p.102)

O SUAS não é produto do inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS. Ele é produto coletivo, na concepção e no detalhamento. Não tem partido político ou autoria nominal ou nominada. Entendo necessária essa nota de início para que nele não seja impregnado nenhum sinal de nascença que o ligue ao personalismo, muito cultuado pela tradição conservadora da assistência social.

Assim, como já discutido em capítulo anterior, o processo de construção da Política de Assistência Social é marcado por tensões, disputas, avanços e recuos, sendo sua história recente fruto da organização e luta de diversos grupos sociais.

Verificou-se que as entrevistas com as secretárias municipais e as técnicas da gestão do SUAS destacaram a sua percepção acerca da Política centrada nos aspectos normativos e técnicos. É importante destacar que o tempo de trabalho na área foi crucial para que estas pudessem legitimar suas falas e experiências na

⁵⁰ Depoimento retirado de entrevista realizada com a Assessora Técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Anajatuba.

Assistência Social, ilustrando o antes e o após SUAS, assim como o contexto pós-Golpe de 2016. A grande maioria dos entrevistados está há mais de 10 anos atuando na Política de Assistência Social.

De fato, predominou nas falas das gestoras municipais e das técnicas do SUAS à compreensão acerca da Assistência Social enquanto política pública, regulamentada a partir de normativa legais e organizada na forma de um sistema descentralizado e participativo. Assim, observou-se que há o entendimento acerca das suas atribuições e competências, conforme definido no âmbito do SUAS.

Outro ponto relevante a respeito da gestão da Política de Assistência Social foi quanto à condução das Secretarias de Assistência Social, já que em todos os municípios pesquisados não houve registro de a gestora ser a primeira-dama do município [...] “o primeiro-damismo interfere na concretização da política de Assistência Social enquanto direito social. A figura da primeira-dama funciona como um instrumento de manipulação do poder político, ao ocupar o cargo de gestão representando o marido governante e desenvolvendo o trabalho de assistência à população pobre e miserável, com a finalidade da manutenção e fortalecimento do poder local” (TORRES, 2002, p. 37). O depoimento a seguir é emblemático sobre esse aspecto histórico da Assistência Social:

“E até a questão das próprias secretarias que ainda eram de ação social. E muito ainda voltado para o primeiro-damismo, as esposas dos prefeitos que eram as secretárias de ação social. Então, a partir de 2003, 2004, a gente começa a ter uma nova visão. E a execução mesmo da política. E aí vem o programa bolsa família. A gente já começa a ter um reordenamento dos serviços de convivência. A questão dos CRAS em 2008. E aí houve uma ampliação do número de profissionais nos municípios. A partir da implantação do cras. E é aí que se amplia o número de trabalhadores do SUAS. E a gente chega em 2010, 2011, 2013. Tem esse redesenho da política de assistência social. E aí a gente já começa a ver uma estrutura maior para a política, já não tem mais somente o órgão gestor. Agora a gente já tem o CRAS, o CREAS” (Informação verbal)⁵¹.

É importante destacar, conforme Medeiros (2019), que mesmo com esse progresso na política de Assistência Social, ainda é possível encontrar traços do conservadorismo, pois, embora o SUAS buscasse romper com a benemerência e com o assistencialismo, ainda persistem práticas de caráter voluntário e filantrópico, fortalecendo a cultura do favor. E nos dizeres de Sposati (2018, p. 10), “as tradições

51 Depoimento retirado de entrevista realizada com a Assessora Técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Anajatuba.

conservadoras patrimonialistas brasileiras insistem em colocar a Assistência Social de um lado ao qual ela não pertence. Mas ela resiste, e se põe do lado do direito e não do favor e da troca”. Em um município, apesar da primeira-dama não ser a gestora da PAS, encontramos a esposa do presidente da câmara de vereadores do município ocupando essa função, o que corrobora para entendermos a persistência de práticas conservadoras e paternalistas no âmbito desta Política.

Em relação ao entendimento dos conselheiros acerca da gestão da PAS, verificou-se a predominância da concepção desta enquanto uma política pública de responsabilidade estatal, que se materializa através de um conjunto de programas, serviços e benefícios, garantindo direitos para a população vulnerável [...] “a política de Assistência Social hoje tem que ser vista como uma marca da gestão. E a gente tem que trabalhar sempre nessa perspectiva da prevenção e do atendimento daqueles que tiverem seus direitos violados”. (Informação verbal).⁵²

Nesse sentido, outra concepção que ficou evidente nas falas dos conselheiros e técnicos da PAS fora a compreensão da política pública como possibilidade de acesso aos direitos socioassistenciais por parte dos usuários. Assim, é possível afirmar que a PAS é vista pela ótica da cidadania, que assegura direitos a diversos grupos sociais, que por vezes, conforme Couto et al (2010, p.219), são estereotipados e alvos de preconceito, conforme enfatizado na seguinte fala:

“A gente passa a ter uma perspectiva de transversalidade dentro da política de assistência, porque os municípios passam a ter coordenação da mulher, da igualdade racial, da Juventude. E como políticas que estavam ali dentro da assistência social. E a gente passa a dar atendimento para públicos específicos”. (Informação verbal).⁵³

De fato, o SUAS assume o lugar de articulador da rede de proteção social, sendo um de seus princípios norteadores: “tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (Art. 4º, inciso II, BRASIL, 2011). As compreensões de conceitos, como o de família, de cidadania, de vulnerabilidade, de violação de direitos, de fatores de risco e de proteção, foram incorporadas pelo SUAS a partir do diálogo com legislações criadas para a garantia de direitos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o

52 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheiro Municipal de Assistência Social do Município de Santa Rita.

53 Depoimento retirado de entrevista realizada com Técnica Gestora do SUAS no município de Anajatuba.

Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003) e a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006). A articulação entre as legislações específicas e as demais políticas públicas, por meio da intersetorialidade, potencializa as ações e amplia a possibilidade de um atendimento integral ao cidadão que dela necessitar.

Outra dimensão analisada a partir da pesquisa empírica foram as condições gerais de funcionamento da Política de Assistência Social nos municípios. Em um dos municípios, os entrevistados apontaram que um dos elementos dificultadores de uma boa gestão da Política é o fato de que esta não vem sendo executada de acordo com as determinações do SUAS. Nesse aspecto, dois municípios possuem uma estrutura organizacional da PAS concernente as normativas, conforme esta fala da técnica da Gestão do SUAS do município de São Luís: [...] *“na verdade, a nossa estrutura organizacional tem o desenho da política de Assistência Social, usamos as nomenclaturas exigidas pela Política. Estamos de acordo com a organização da política”* (Informação verbal).

As informações obtidas na pesquisa empírica e documental mostraram que o município de Santa Rita possui uma estrutura organizacional simples, não havendo uma subdivisão no organograma que permita um aprofundamento no nível de gestão descentralizada. Já os municípios de Anajatuba e São Luís possuem uma estrutura organizacional da PAS mais complexa e estruturada, como uma gestão mais descentralizada, conforme esta fala:

“Nós temos a superintendência de proteção básica. Outra especial de média complexidade. Outra superintendência de proteção especial de alta complexidade. E a gestão do SUAS. Temos ainda o Cadastro Único. Estamos organizadas dentro das competências. Nós temos a coordenação de regulação. Coordenação de acompanhamento da rede. De gestão e formação permanente. E a coordenação de planejamento, monitoramento e vigilância socioassistencial. Quando estávamos repensando a estrutura da política, essa questão de organizar a estrutura para definir as responsabilidades apareceu muito forte. Então a gente tem um desenho hoje que é o desenho da política” (Informação verbal)⁵⁴.

A assistência social hoje em Anajatuba, se divide em Diretoria da Proteção Especial Básica que é responsável pelo CRAS, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, temos a Diretoria da Proteção Especial,

54 Depoimento retirado de entrevista realizada com Técnica Gestora do SUAS no município de São Luís.

*responsável pelo CREAS. Temos a Diretoria da Juventude, da mulher, da igualdade racial (Informação verbal)*⁵⁵.

De fato, a concepção, organização e gestão são dimensões essenciais para dar concretude a qualquer política pública, em particular, a Política de Assistência Social, como já mencionado no primeiro capítulo deste trabalho: “a Assistência Social fez uma difícil travessia do deserto para se elevar à condição de política pública de seguridade, na perspectiva de superar suas características de território do clientelismo, do aleatório e do improvisado (Behring e Boschetti, 2011, p.111).

Neste contexto, os novos conceitos, as novas ideias devem sofrer um processo de assimilação e incorporação por parte dos sujeitos envolvidos, devendo entrelaçar com as alterações estruturais e com as medidas legais, para que ganhem significado e consistência.

Conforme Couto et al. (2017, p. 73), a construção do SUAS vem se fazendo não por um processo linear, mas por um movimento dialético, de avanços, recuos, limites, possibilidades e contradições. Conforme Silva et al. (2019, p. 297) “nesse processo, a Assistência Social ampliou seu protagonismo, conquistando reconhecimento público e legitimando as demandas de seus usuários, procurando transformar medidas e ações assistenciais em direitos, cabendo ao Estado a responsabilidade de proteção social não contributiva para os que dela necessitam. Institui-se um processo que demanda a integração do econômico com o social”.

O processo de consolidação da Política de Assistência Social e os avanços na construção do SUAS vêm sofrendo profundo retrocesso desde 2016, em meio a um contexto de desmonte do Sistema de Proteção Social brasileiro. Em maio de 2016, tem-se abruptamente uma interrupção nos períodos de construção e desenvolvimento do SUAS. No contexto de profundas mudanças na conjuntura econômica e política do Brasil, iniciou-se um processo de desconstrução de um Sistema de Proteção Social que avançava desde a Constituição de 1988. Teve-se o desmonte de direitos sociais historicamente conquistados nas lutas sociais dos trabalhadores, interrompendo um processo exitoso na construção de uma contracultura de substituição do não direito pelo direito. A Secretaria Nacional de Assistência Social foi assumida por uma intelectual orgânica do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), uma das responsáveis pela Comunidade Solidária no

55 Depoimento retirado de entrevista realizada com Secretária Municipal de Assistência Social do município de Anajatuba.

governo de Fernando Henrique Cardoso, abrindo espaço para o conservadorismo e para construção de um projeto de assistência social orientado pelo liberalismo radical, ortodoxo e conservador (SILVA, 2018, p. 10). Esse processo é explicitado no seguinte depoimento:

A gente vinha no processo de valorização dessa política. Mas a gente tava no processo ainda de construção, de afirmação do SUAS como Sistema Único de Assistência Social e de repente tudo muda. E para mim a Assistência é uma das políticas que vêm sofrendo mais (Informação verbal)⁵⁶.

Conforme Carvalho (2019), esse processo de desconstrução da Política de Assistência Social e do SUAS se intensificou a partir de 2019 com o Bolsonarismo [...] “fundado no ultraneoliberalismo dependente que consiste no agravamento da agenda de ajuste do Governo Temer, a efetivar as chamadas políticas de ajuste fiscal e de austeridade, significando, na prática, privatizações, cortes de gastos públicos e contrarreformas” (CARVALHO, 2019, p.90), conforme enfatizado nas seguintes falas:

Nesses últimos 6 anos, infelizmente a gente percebe. E senti isso no dia a dia da execução do nosso trabalho. Que houve sim um declínio. É como se a política de assistência social tivesse sido desconstruída. Tudo, tudo mesmo. Sem falar em recursos. A própria importância mesmo do governo em relação à política de assistência social. Antes, era representada por um Ministério, hoje não temos mais. Estamos a nível de uma Secretaria. Além disso, os recursos todos caíram barreira abaixo. Isso tem dificultado porque a condição da população carente a cada dia, parece que ela se agrava e a assistência não tem condição de dar conta, de atender. Até porque são muitas as demandas da assistência e ela não dá conta (Informação verbal)⁵⁷.

Para mim, em 2016, houve sim um golpe. Porque o país poderia não ser o ideal, mas estava se dando conta. As pessoas não estavam vivendo nessa situação de tanta vulnerabilidade, de tanta pobreza. Tanta gente passando fome, tanta gente abaixo da linha da pobreza. A gente já percebia diferente. No governo anterior, no governo do Lula, então foi algo assim: o menos favorecido foi o que mais sofreu com a saída da Dilma. Com esse golpe, a Política de Assistência, assim como outras políticas, todas foram afetadas por esse golpe. Várias políticas públicas sofreram. A gente fala mais da política de Assistência, porque nós estamos no dia a dia dela, estamos

56 Depoimento retirado de entrevista realizada com Assistente Social, técnica da Superintendência de Gestão do SUAS do município de São Luís.

57 Depoimento retirado de entrevista realizada com Assistente Social, secretária executiva do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de São Luís.

discutindo, percebemos, sabemos o que está acontecendo. Por isso digo que foi muito grave. (Informação verbal).⁵⁸

O contexto pós-golpe de 2016 marcado por grave crise política, social e econômica foi agravado com a Pandemia da COVID-19. O avanço da pandemia, inquestionavelmente, evidenciou de forma abrupta os desdobramentos do desmonte da seguridade social e dos direitos trabalhistas pelos sucessivos ataques ao Estado democrático de direito. Benevides e Lima (2022, p.1286) destacam que os ajustes fiscais deixaram o Brasil, iminentemente, suscetível diante do acelerado contágio pelo coronavírus e expansão do quadro de recessão social.

No contexto do enfrentamento da crise sócio sanitária da COVID-19, a Política de Assistência Social foi requisitada a oferecer respostas para minorar a tragédia social da pandemia. Todavia, ao considerar a desestruturação gradativa do SUAS, especialmente com base na EC 95, intensificaram-se as dificuldades para implementação da PAS em tempos de pandemia do coronavírus. De fato, o campo específico da proteção social a ser assegurado por essa Política, expresso nas seguranças por ela afiançadas - de sobrevivência e de renda, de acolhida, de autonomia e de convívio – foi fortemente comprometido, justamente no momento em que as reconfigurações da pobreza, decorrentes da pandemia ampliavam as demandas postas para essa Política que, assim, reafirmava o seu caráter de essencialidade (CARVALHO; CARNEIRO, 2021, p.06).

De fato, vive-se na cena brasileira “um paradoxo: agravamento da questão social/desmonte da Seguridade Social” (Carvalho e Carneiro, 2021, p.06), como enfatizado na seguinte fala:

A Política de Assistência Social estava crescendo e meio que decaiu. Eu acredito que ela decaiu no contexto da pandemia. Era um período que a procura foi imensa. Aumentou a procura, muita demanda e os recursos diminuiram, precisávamos de mais pessoas nas equipes técnicas do CRAS e não tinha. Nós da gestão da Política tivemos que nos desdobrar para atender a população, porque quem necessita não tem como esperar. (Informação verbal)⁵⁹

A Política de Assistência Social, no contexto da pandemia de COVID-19, que foi um momento histórico extremamente desafiador, fora essencial e requisitada a

58 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheira do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de São Luís.

59 Depoimento retirado de entrevista realizada com a secretária Adjunta de Assistência Social do Município de Santa Rita.

oferecer respostas para minorar os efeitos da pandemia, no momento de um processo gradativo de desmonte dessa política.

4.5 Participação e controle social na Política de Assistência Social nos municípios pesquisados

A discussão acerca das dimensões participação e controle social foi imprescindível para a compreensão da dinâmica da gestão da PAS nos municípios pesquisados. Alguns elementos foram centrais no processo investigativo para desvelar tais categorias como: percepção dos sujeitos envolvidos, normativas legais que norteiam as instâncias de controle social, condições estruturais dos conselhos, dinâmica do controle social.

A Constituição Federal de 1988 lastreou inúmeros avanços para a sociedade brasileira, sobretudo, a abertura de espaços para as instâncias participativas dentro do Estado. As novas experiências de participação no país, ao final do século XX, dentre elas, os orçamentos participativos e a criação de conselhos das diversas políticas públicas, puderam trazer esperanças no que tange a oxigenação e revigoração dos regimes democráticos. A efetivação dessas práticas, entretanto, evidenciou o descompasso existente entre o que se almejava - uma democracia participativa - e a capacidade pífia desses espaços em desafiar os padrões de dominação presentes nas estruturas políticas vigentes (MIGUEL, 2017).

No âmbito da Assistência Social, o artigo 204, inciso II, prevê a participação da sociedade civil, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle social em todos os níveis do Estado. Assim, Silva (2019, p.54) destaca que a Constituição Federal de 1988 considera a participação da sociedade, como componente essencial e estratégico na formulação e gestão de políticas públicas. Nesse sentido, o SUAS foi construído nessa visão paradigmática.

No campo da Assistência Social, a participação e o controle social são ancorados em diferentes normativa legais. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), por meio da nova redação da Lei nº 12.435/2011, estabelece que os conselhos municipais, estaduais, o Distrito Federal e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) são instâncias deliberativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e possuem caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 2013).

Nesse sentido, Lopes e Rizzotti (2014, p.14) destacam que a Política de Assistência Social construída com o SUAS amplia a proteção social, o acesso aos direitos socioassistenciais e às seguranças afiançadas, além de modificar a relação da sociedade civil com o ente estatal, possibilitando a participação da população nas tomadas de decisões políticas e no controle social dos recursos públicos.

Para a democratização do SUAS, não basta a reafirmação da assistência social como política pública de responsabilidade estatal e direito de cidadania; faz-se imperioso que a participação social da população seja concretizada em sua dimensão política, o controle social, efetivado, e haja defesa e luta em prol da democracia participativa, com a internalização dos fundamentos éticos e políticos de um novo modelo de gestão pública, vinculado ao projeto societário democrático e emancipatório (SCHUTZ; MIOTO, 2010, p.23).

De fato, pode-se afirmar que a participação e o controle social constituem-se como princípios fundamentais para a consolidação democrática da Política de Assistência Social e do SUAS. No entanto, a sua materialização exige mudanças nas práticas sociais conservadoras, muitas vezes existentes e reproduzidas no campo socioassistencial, cujas mudanças passam, necessariamente, pela democratização da gestão pública, no caso da gestão da política de Assistência Social.

Ao se tratar sobre a participação e o controle social, em especial, no âmbito da Política de Assistência Social, se faz necessária uma reflexão para além das normativas legais das políticas públicas, pois estas por si só, não podem assegurar a construção de uma gestão plenamente democrática voltada para a garantia dos direitos sociais e para a efetivação da cidadania. Para esta prévia análise, deve-se considerar que o controle e a participação social se fazem nas tramas da estrutura da gestão pública brasileira, como bem lembra Rozzotti (2010, p.15).

A estruturação da gestão pública no Estado nacional esteve formatada, na história estatal interna, aos modelos de gestão firmados nos moldes da administração patrimonialista, burocrática e gerencial, os quais ainda não foram de todo superados na administração pública do país, à medida que os traços desses modelos expressam-se através das práticas sociais clientelistas, assistencialistas, antirrepublicanas, reproduzidas na relação entre o Estado e Sociedade Civil, e, por vezes, na falta de participação política e de controle social efetivo.

Ainda, não se pode perder de vista que a Política de Assistência Social foi a última das políticas públicas que compõem a Seguridade Social a tomar forma e ser reconhecida como tal. E, historicamente, foi marcada por ações autoritárias, de

legado tutelador e clientelístico, com caráter focalizador. Ademais, existe uma herança cultural baseada na ausência de participação e envolvimento da sociedade brasileira nos processos decisórios que é produto do complexo processo de formação da nossa sociedade, fundamentado na cultura de caráter excludente e de proibição da fala, reproduzida e orientada pelas elites nacionais.

A gestão democrática da Política de Assistência Social passa pela sedimentação concreta do SUAS, o qual deve ser um modelo público, descentralizado, com comando único, primazia estatal em sua condução, socialmente controlado e sob a gestão compartilhada e participativa, o que exige a valorização do diálogo sistemático e contínuo entre governo e sociedade, porque “não é tolerado confundir participação social com envolvimento acidental de pessoas nas atividades da gestão. A participação de que trata o SUAS tem natureza substantiva por estar filiada a uma dimensão sociopolítica” (CAMPOS, 2013, p. 17).

Nessa perspectiva, o modelo de gestão introduzido pelo SUAS se depara com os entraves da administração pública brasileira e seus ranços históricos no tratamento das políticas públicas, em especial, da política de Assistência Social. Assim, como já assinalado anteriormente, o processo de participação e controle social apresenta “limitações que estão na base do sistema, sobretudo, dos Conselhos, em relação ao potencial de construção da democracia participativa, posto que seus componentes não partem de um patamar comum, inclusive ao reconhecimento das próprias normativas da Política de Assistência Social” (SILVA, 2019, p. 179). Tal perspectiva é comprovada pelo teor de depoimentos expressos no decorrer deste texto.

O resultados da pesquisa desenvolvida nos municípios de Anajatuba, Santa Rita e São Luís apontam que os diferentes sujeitos que fazem parte da implementação do SUAS no âmbito da gestão têm apresentado pouco conhecimento acerca dos fundamentos e das normativas legais que embasam a Política de Assistência Social e o SUAS, o que pode ser corroborado pelas falas a seguir: “[...] então muitos conselheiros reclamam que eles têm dificuldade de entender a linguagem da Assistência, principalmente aqueles que são da sociedade civil, e cobram muito capacitação”. (Informação verbal)⁶⁰.

60 Depoimento retirado de entrevista realizada com o Conselheiro de São Luís.

Ao longo das entrevistas pode-se perceber que em alguns municípios a indicação dos conselheiros não seguiu critérios técnicos, muitos foram indicados por critérios político-clientelistas, reforçando práticas conservadoras, contrariando as normativas legais do SUAS, e comprometendo os interesses da população usuária dos serviços socioassistenciais.

No entanto, apesar da persistência de práticas conservadoras e clientelistas no âmbito da gestão da PAS, houve um grande reconhecimento acerca da relevância da gestão compartilhada, do papel do Conselho e da necessidade de controle social sobre as ações do governo no âmbito da PAS, como fica evidenciado na seguinte fala:

O próprio secretário daqui reforça muito, dizendo que o conselho tem total liberdade. E ele diz que é através do conselho que a assistência vai caminhar. E aí eu cobro bastante. A gente já conseguiu várias coisas do governo municipal cobrando através do Conselho. O nosso conselho se reúne a cada dois meses. Em cada reunião do Conselho trazemos a equipe técnica de um equipamento, do CRAS, do CREAS, para se apresentar e falar das suas funções para os conselheiros, para que eles se apropriem desse conhecimento. E aí a gente discute muito com os conselheiros para que eles entendam qual é o real papel do conselho e o que está acontecendo dentro do município. Qual é o papel da própria Política de Assistência Social (Informação verbal)⁶¹.

Mas eu penso que o órgão gestor tem a responsabilidade de apresentar para o conselho tudo o que ele vai fazer, os gastos, os recursos, onde ele vai aplicar o que está sendo feito. Isso ainda não é uma constante. A gente apresenta relatório de gestão, apresenta os planos, prestação de contas. Até mesmo porque tudo isso precisa ter uma resolução do Conselho de que ele aprovou essa prestação de contas. Mas a gente sabe que o conselho não se debruça naquela prestação de contas para analisar (Informação verbal)⁶².

A garantia de uma gestão verdadeiramente democrática e participativa perpassa pela valorização dos interesses da sociedade, destituída das práticas clientelistas e paternalistas, e que as políticas públicas percebam os cidadãos como sujeitos de direitos.

Quanto às condições estruturais, somente no município de São Rita o Conselho possui prédio próprio doado pela prefeitura. Já os municípios de Anajatuba

61 Depoimento retirado de entrevista realizada com o Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social do Município - CMAS de Santa Rita.

62 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheira do CMAS de São Luís.

e São Luís não contam com prédios próprios e equipamentos adequados para criar e manter referência em um determinado território, que possibilite a acessibilidade aos usuários. Esse aspecto fora muito evidenciado ao longo das entrevistas, como ressaltado nas seguintes falas:

“Como você está vendo nossas condições de trabalho não são boas, os móveis são todos velhos, as portas caindo, aqui nada é novo” (Informação verbal)⁶³

Aqui nós usamos uma casa, chamada casa dos Conselhos, todos os Conselhos ficam aqui, o problema é que não temos uma sala própria para cada Conselho, todos ocupam o mesmo espaço, é um computador para todos os Conselhos, uma secretária para todos os Conselhos”. (Informação verbal)⁶⁴

No caso dos CMAS, a inexistência de espaço físico adequado compromete a sistemática de reuniões e debates dos conselheiros, as capacitações, planejamento e execução de outras ações que fazem parte da dinâmica do controle social.

Ainda no âmbito das condições estruturais uma fala chamou atenção:

As nossas condições de trabalho não são boas. Mas nós estamos indo para outro espaço. Até o começo do ano de 2023 a gente deve estar mudando. Lá para o Turu. Vamos ficar no mesmo prédio onde funciona a Secretaria. Teremos um andar que não terá nada a ver com a Secretaria. É uma parte que é administrada pela Secretaria de Administração. E eles estão preparando todas as salas. São várias secretarias que vão para lá, vários conselhos e nós estamos indo para lá e com certeza a estrutura vai ser bem melhor. (Informação verbal)⁶⁵

O parágrafo único, que foi incluído pela Lei nº 12.435/2011 ao art. 16 da LOAS prevê que o órgão gestor de Assistência Social deve providenciar a infraestrutura necessária para o funcionamento de seu conselho, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros e, inclusive, as despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros(as) e representantes do governo ou da sociedade civil quando estiverem no exercício de suas atribuições.

É importante ressaltar que o órgão gestor deve garantir as condições gerais de funcionamento do CMAS preservando sua independência e autonomia. À medida em que o Conselho passa a ter sede no mesmo espaço físico que o órgão gestor

63 Depoimento retirado de entrevista realizada com Secretária Executiva do CMAS de São Luís.

64 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheiro do CMAS de Anajatuba.

65 Depoimento retirado de entrevista realizada com Secretária Executiva do CMAS de São Luís.

pode haver uma tendência à defesa fragmentada dos interesses da população usuária dos serviços socioassistenciais, ou seja, é possível que ocorra defesa do interesse do órgão gestor. Pode-se afirmar também que este pode ser um elemento que tende a cercear posturas críticas por parte dos conselheiros, visto que adotá-las implicaria correr o risco de não ter acesso a uma infraestrutura adequada.

Outro ponto de grande destaque durante as entrevistas realizadas foi a dinâmica do controle social como um aspecto que carece de reflexões. Assim, nessa análise o cumprimento das exigências normativas do SUAS, especialmente no que tange a participação social, foi apontado como um caminho possível para democratização dos direitos sociais. Como explicita a seguinte fala:

A gente precisa melhorar essa participação porque sem participação a gente não vai conseguir alcançar resultados positivos, não. A população, a sociedade civil de modo geral, tem que estar na frente. Ela que sente a necessidade, ela é que tem que dizer o que ela está precisando. Não é só ficar esperando que os gestores definam. Então ela que vai dizer. Porque o gestor pode decidir errado. Porque muitas vezes eles decidem por conveniência e não pelo que realmente a população está precisando. (Informação verbal)⁶⁶

Alguns conselheiros reconhecem o conselho como espaço de lutas e conquistas para a Política de Assistência Social.

Precisamos compreender o papel do conselho, o poder que o conselho tem. Que foi criado por ato constitucional. Eu sou conselheira, e desde que eu entrei no conselho, eu nunca faltei a nenhuma reunião, porque eu sei o quanto minha participação é importante. Se a gente não participar a Política não anda. (Informação verbal)⁶⁷

Alguns conselheiros também reconheceram e reforçaram a importância do seu papel social.

O conselho é bastante atuante. Sou o presidente do Conselho e represento o poder público, sou concursado do município. Sou concursado há 12 anos. O conselho fiscaliza bem. A gente acompanha tudo e como eu te disse, eu sou concursado. Então eu não tenho aquela questão de dizer, eu não posso dizer isso, eu não posso fazer aquilo, porque eles vão me tirar. Então, eu cobro mesmo. (Informação verbal).⁶⁸

66 Depoimento retirado de entrevista realizada com Secretária Executiva do CMAS de São Luís.

67 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheira do CMAS de São Luís.

68 Depoimento retirado de entrevista realizada com o Presidente do CMAS de Santa Rita.

Por outro lado, vários obstáculos ao processo de participação e controle social foram identificados ao longo das entrevistas, entre os quais a dificuldade em realizar as reuniões do Conselho pela baixa participação dos conselheiros, especialmente os representantes da sociedade civil.

A gente não conseguiu avançar muito na questão do controle social. As reuniões são mensais. Realizamos a conferência no ano de 2021. Mas assim a gente não consegue efetivamente fazer com que tenham as reuniões de forma sistemática, tem reunião, por exemplo, que a gente não consegue ter coro e a reunião não acontece. A gente precisa ficar ligando para os conselheiros para que eles possam participar. A gente fica chamando-os, falando da importância. (Informação verbal)⁶⁹

A composição do CMAS foi apontada como um elemento que tem dificultado a concretização do controle, participação e representatividade da população usuária. Foram elencados como pontos nevrálgicos, o número restrito de organizações da sociedade civil, especialmente nos municípios de Anajatuba e Santa Rita e baixa disponibilidade dos representantes dos usuários.

Nessa gestão que tivemos agora (2021- 2023), foram muitas dificuldades com os representantes dos usuários. E a gente sempre tem muita dificuldade, mesmo juntando, chamando famílias, né, de usuários da Política de Assistência, mas a gente teve muita dificuldade de eleger os representantes. Ninguém queria ser o presidente. (Informação verbal)⁷⁰

De fato, constatou-se ainda que a indicação de representantes do poder público é feita pela própria burocracia municipal, sendo uma escolha feita pela mera disponibilidade do funcionário em participar das reuniões do que pelo seu envolvimento político com a Assistência Social.

A falta de condições concretas dos representantes da sociedade civil para participação foi outro aspecto apontado.

Os conselheiros da sociedade civil colocam muitas dificuldades, porque eles não têm ajuda de custo e é muito caro o transporte para se deslocar até as reuniões. Eles muito alegam que tem vontade, mas não tem as vezes condições. De chegar até as reuniões, de sair para fiscalizar, como é que

69 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheira do CMAS de Anajatuba.

70 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheiro do CMAS de Anajatuba.

está a Política. Mas isso é muito caro para eles. Então, o controle social ainda é muito frágil. (Informação verbal)⁷¹.

Ademais, a falta de capacitação dos Conselheiros foi outro ponto que gerou muitos debates e discussões no decorrer das entrevistas, haja vista, que muitos conselheiros relataram a necessidade de capacitações para que conheçam o SUAS e as particularidades normativas da Política de Assistência. No entanto, outro ponto presente nas falas chama atenção: a *“falta de interesse dos conselheiros participarem das capacitações que são ofertadas pelo próprio conselho é gritante, muitos fazem de conta que não sabem da capacitação e depois ficam reclamando”* (Informação verbal)⁷²

E muitos reclamam de capacitação, né? Que deveria ter capacitação. E aqui tivemos uma oportunidade ímpar que a Fundação Vale ofertou através de uma consultoria. É uma capacitação para os Conselheiros de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselheiros da Pessoa Idosa e conselheiros da Assistência Social. Então tinha toda uma sistemática de formação. Um momento presencial e um momento online com excelentes profissionais, mas tinha dia que estava na reunião somente eu e a consultora. Aquela consultora queria dar a capacitação. Com informações muito boas, excelentes, mas as pessoas não participavam. (Informação verbal)⁷³

Então, geralmente a gente faz as oficinas. Mas a gente já leva uma proposta desenhada para ser discutida. A gente realiza oficina, chama o conselho. Mas a grande dificuldade é a própria participação dos conselheiros. Então muitos reclamam que eles têm dificuldade de entender a linguagem da assistência, principalmente aqueles que são da sociedade civil, e cobram muito capacitação. Mas o período que já teve de capacitação, poucos participaram. Pouquíssimos conselheiros ou nenhum conselheiro participou do Capacita SUAS, que foi um momento importante de discussão sobre o controle social. (Informação verbal)⁷⁴

Esses elementos dificultadores do real controle social foram observados na maioria dos municípios, o que permite afirmar que o controle e a participação social se fazem mais no plano formal que efetivo.

É importante destacar que a existência formal de mecanismos de participação social no desenho da Política de Assistência Social é resultante das reivindicações dos movimentos sociais embora não signifique necessariamente uma conquista definitiva e incontestada, sobretudo em um contexto de confluência perversa do projeto

71 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheira do CMAS de São Luís.

72 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheira do CMAS de Santa Rita.

73 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheira do CMAS de Anajatuba.

74 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheira do CMAS de São Luís.

neoliberal com forças conservadoras, que buscam se apropriar desses conceitos e reformulá-los, especialmente pela falta de condições objetivas e necessárias a esses espaços, acrescida também de uma forte cooptação de lideranças, burocratização, formalismo e desqualificação da participação popular.

Assim, é importante frisar que o golpe de 2016 foi emblemático para o processo de desconstrução e desqualificação da participação social, já que “trouxe uma primeira mudança de retrocesso nos direitos sociais e no controle social, haja vista a aprovação do Projeto de Emenda Constitucional n. 95/2016 e a redução do apoio estatal à manutenção de muitos conselhos de gestão das políticas públicas, justificado por um discurso neoliberal de austeridade da máquina estatal com o orçamento público. Ao mesmo tempo, houve uma seletividade ideológica na agenda política na priorização de determinadas pautas sociais em detrimento de outras, por exemplo, da primeira infância e não de crianças e adolescentes, do empreendedorismo rural e não mais de povos e comunidades tradicionais” (OLIVEIRA, 2022, p. 177). O relato a seguir corrobora esse debate acerca da participação e controle

Eu vejo a questão da participação como algo assim, ainda muito pequeno. Lógico que a gente caminhou. Já houve um avanço, mas ainda pode-se dizer que ainda se engatinha. Muito embora a gente veja hoje os movimentos sociais, todo mundo nesse ativismo, querendo participar, chamando para participar, mas ainda é muito acanhado essa participação. O conselho é um espaço aberto de participação popular onde a pessoa pode participar das reuniões. Mas a gente não vê as pessoas participando, até mesmo nos eventos você convoca, convida, chama, mas parece que não há interesse. Não sei se já estão cansados, descrentes. Não acreditam mais na política de assistência social. Mas é isso, eu vejo que ainda está muito acanhada. E piorou no depois do governo Lula, porque esses governos que vieram depois do PT não incentivam, inclusive, falam muito mal dos Conselhos. (Informação verbal)⁷⁵

De fato, tal situação se agravou com o Governo Bolsonaro, quando se passou a ter uma verdadeira caça aos Conselhos, ganhando uma configuração institucional antidemocrática a partir do dia 11 de abril de 2019 “quando foi publicado o Decreto n. 9.759, em que o governo Bolsonaro propõe a extinção em massa dos órgãos colegiados e as “diretrizes, regras e limitações” para aqueles que permanecerem ou forem criados na administração pública federal. Esse Decreto foi parcialmente reformulado pelo Decreto n. 9.812, de 30 de maio de 2019, muito em decorrência do

75 Depoimento retirado de entrevista realizada com Secretária executiva do CMAS de São Luís.

posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), quando da judicialização da matéria, mas em seu âmago permaneceu o mesmo: extinguir a maior parte dos órgãos colegiados, sobretudo os conselhos, relacionados às diferentes áreas de políticas públicas e definir, para os que sobreviverem ou forem criados, regras rigorosas de composição e funcionamento, por exemplo, o tempo máximo de duração de suas reuniões. Isto, além de revogar o Decreto da Política Nacional de Participação Social” (OLIVEIRA, 2022, p. 178).

Assim, a constatação de que o início da “era Bolsonaro” marca uma mudança crítica nos conselhos de políticas públicas não é exagerada ou partidarizada. É fato, que desde a incorporação no texto constitucional de 1988 dos mecanismos de participação e controle social, estes são alvo de ameaças ou disputas por diferentes grupos de interesses para servir a propósitos por vezes contrários aos seus objetivos constitucionais [...] “o que advém com o governo de Jair Bolsonaro é algo diferente na intensidade da radicalidade antidemocrática, em que o direito à participação se converte em ódio à participação” (OLIVEIRA, 2022, p. 179).

Diante desse grave quadro político que marcou o período do Governo Bolsonaro, imerso na grave crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, se fez necessário, uma vez mais, a luta pelo direito à democracia, para evitar um retrocesso político, jurídico e civilizatório.

Ademais, ao se tocar no contexto pandêmico da Covid-19, durante as entrevistas fora uníssono o grande desafio que os Conselhos enfrentaram para cumprirem suas funções no âmbito da Política de Assistência Social [...] *praticamente paramos nossos trabalhos, tínhamos muito medo, não sabíamos como fazer as reuniões, muito tempo depois que surgiu a opção de reuniões on-line.* (Informação verbal)⁷⁶.

Assim, os obstáculos à efetivação da participação, na perspectiva do projeto democratizante participativo, que se mostraram com muita intensidade durante a Pandemia de Covid-19 são de inúmeras naturezas, expondo os limites da própria Política de Assistência Social, muito pela falta de financiamento público que pudesse garantir, de fato, a proteção social dos segmentos mais atingidos pela pandemia, evidenciando, assim, a agenda ultraneoliberal do governo Bolsonaro.

76 Depoimento retirado de entrevista realizada com o presidente do CMAS de Santa Rita.

Por fim, durante as entrevistas com conselheiros e técnicos dos Conselhos de Assistência Social dos municípios pesquisados, foi possível observar que todos expressaram perspectivas positivas acerca do atual governo do Presidente Lula, no que diz respeito à Política de Assistência Social e à efetivação da participação e controle social [...]

Hoje eu vejo que no atual governo abriu um meio para se construir, muito trabalho na hora da assistência. Eu tenho Esperança de que vai acontecer muito trabalho na Assistência. Porque Eu Acredito que o governo federal, agora com o Lula, conhece a realidade do povo, a realidade dos Estados. Principalmente o estado do Maranhão, que é hoje considerado ainda muito pobre. Eu Acredito que o governo federal vai ter um olhar bem voltado para a Assistência. Como realmente tem que ser. E aí a gente vê pelos recursos que o governo federal já está mandando para os municípios. Porque é muito necessária essa política, porque a gente vem de 4 anos de aumento de necessidades, aumento de pobreza. Eu, enquanto presidente do conselho, trabalho muito, cobro muito o prefeito, cobro muito o secretário para que a gente possa fazer uma política de assistência social com qualidade para o povo, que cada vez necessita mais. (Informação verbal)⁷⁷

De fato, como um dos seus compromissos de campanha, o atual presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva afirmou que o SUAS será reestruturado e fortalecido para atender a população mais carente do país. Os tempos já vividos do atual governo Lula demonstram avanços na reestruturação do SUAS, em especial, no âmbito do financiamento, haja vista que já houve um reforço financeiro para Estados e Municípios, aspecto que será discutido no tópico seguinte.

4.6 O processo de financiamento da Política de Assistência Social

O orçamento da seguridade social brasileira é atravessado por diversos ataques, que vem sendo arquitetados desde o golpe de 2016 que se intensificaram no contexto pandêmico. Salvador (2017, p. 38) ressalta que se trata de um esvaziamento permanente do financiamento da seguridade social que se restringe a recursos cada vez mais escassos para o provimento das políticas sociais, em face às políticas econômicas de ajuste fiscal que se justificam por meio de falácias ultraneoliberais de resposta à proteção cada vez maior aos bancos e instituições financeiras do que à população subalterna.

⁷⁷ Depoimento retirado de entrevista realizada com o presidente do CMAS de Santa Rita.

Dentre as políticas que compõem a seguridade social, a Assistência Social é que mais vem sofrendo com os efeitos nefastos do golpe de 2016, sobretudo a partir da PEC 95/2016 que estabeleceu o congelamento dos gastos públicos no âmbito social. É importante frisar que na análise em tela, parte-se do pressuposto de que desde o golpe de 2016 está em curso na Política de Assistência Social um processo de desfinanciamento, como já discutido em tópico anterior.

O desenvolvimento da Assistência Social enquanto política pública se deu de forma lenta e gradual. Após a Constituição Federal de 1988, esta passou a ser reconhecida como direito e, logo depois, a regulamentação da LOAS em 1993 e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 possibilitaram a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005.

Nesse novo modelo socioassistencial brasileiro, a Assistência Social é concebida como política pública e passa a ser nomeada como um direito do cidadão e um dever do Estado, contrapondo-se à noção da assistência como um conjunto de iniciativas de caráter assistencialista, dependente de uma prática histórica de concessão de favores ou de boa vontade, fora do campo do direito à cidadania (DELGADO et al, 2022, p. 12).

Assim, a Política de Assistência Social à medida em que rompe com a lógica tradicional, preconiza a garantia de um financiamento público para prover seus serviços e programas socioassistenciais. No entanto, no contexto pós-golpe de 2016 observou-se um processo de destituição dos investimentos nesta Política, como evidencia a seguinte fala:

E aí chegamos em 2016, a gente tem aí um rompimento de governo. Sabemos que a Política de Assistência Social perdeu muito no governo do Michel Temer, depois no de Bolsonaro. E nesse ínterim, os municípios retrocederam. Por conta de recursos financeiros, porque os recursos da assistência tiveram cortes gigantescos. Entre os anos de 2019, 2020 2021, tivemos um corte de mais de 40% dos recursos da Assistência. Sobreviveram aqueles municípios onde os prefeitos acreditaram na Política de Assistência, investiram nela. Porque pelos recursos que vieram do governo federal não faríamos absolutamente nada. E aqui no município de Anajatuba a gente vive com muita intensidade isso, principalmente no contexto da pandemia. Só conseguimos pagar a folha de pagamento do Bolsa Família e do Criança Feliz porque os recursos desses dois não foram mexidos. (Informação verbal)⁷⁸

78 Depoimento retirado de entrevista realizada com Assistente Social assessora técnica da Secretaria de Assistência Social do município de Anajatuba.

É importante destacar que o Programa Criança Feliz⁷⁹ é permeado por vários debates críticos em relação à sua organização, que não se coaduna com os preceitos do SUAS em vários aspectos [...] “a política de Assistência Social teve grande avanço nas últimas décadas, na sua organização pela constituição de um sistema descentralizado e participativo - o SUAS, pela organização em nível nacional dos serviços continuados - Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, pela definição das equipes de referência e pela implantação de unidades estatais (CRAS, CREAS, Centros Pop). Os argumentos contrários ao programa Criança Feliz enfatizam o fato dele não estar em acordo com princípios, diretrizes e organização do SUAS” (AKERMAN, 2018, p. 06).

Assim, pode-se afirmar que se tratou da criação de um programa paralelo, em sobreposição aos serviços socioassistenciais, com retorno a um passado ancorado na cultura de programas e projetos residuais, fragmentados e segmentados voltados especificamente à primeira infância, e bem alinhados aos ditames das agências multilaterais.

De fato, o Governo Federal disponibilizou recursos financeiros extraordinários para o Programa Criança Feliz garantindo a sua implantação, sendo que em 2016 tais recursos eram destinados ao aprimoramento da gestão do SUAS: foram 27 milhões para este ano. Este recurso era destinado ao Programa Capacita SUAS, na função orçamentária 8893 (AKERMAN, 2018, p. 07).

No orçamento de 2017, foi previsto para esse Programa o valor de R\$ 314,4 milhões. Em contrapartida, ao se analisar o orçamento previsto apenas para os serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial, observa-se que foi aprovado no orçamento de 2017 o valor de R\$ 1.857 bilhão, quantia inferior ao previsto no orçamento de 2016, que foi de cerca de R\$ 2.266 bilhões. Somente em termos de comparação entre os orçamentos aprovados, verificou-se que os serviços socioassistenciais tiveram uma perda de cerca de 400 milhões (Dados extraídos do Siga Brasil, 2017).

Apesar do SUAS e de toda diretriz dessa política, ao longo dos anos observamos inúmeras transformações em programas e projetos, que são criados e

79 Criança Feliz é um programa criado pelo governo federal do então presidente Michel Temer, instituído de acordo com o decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Tem por objetivo promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida.

em seguida sofrem descontinuidade, se atrelando a políticas de governo. Outro fator de impacto nas transformações dessa política é a questão do financiamento, já que não se faz política pública sem orçamento suficiente. Ao longo dos anos identificamos a ampliação do corte orçamentário e o enxugamento de verba para serviços, sendo boa parte dos recursos destinados a pagamentos de benefícios de transferência de renda, como o PBF e o BPC.

É inegável que nos governos Lula a Política de Assistência Social tenha tido o período de maior crescimento. Conforme salientado por Braga et al (2017, p. 19), utilizando dados do IPEA (2012), o orçamento destinado à Assistência Social saltou de R\$ 234 bilhões em 1995, no governo FHC, para R\$ 638,5 bilhões em 2010, no fim da gestão Lula. Este também foi o período de maior regulamentação da Assistência com a aprovação da PNAS (Resolução nº 145, de 15 de outubro 2004) e a criação do SUAS (Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005), que regulamentou e implementou os serviços e programas socioassistenciais em todo o país.

Já no governo Dilma Rousseff (2011- 2016), o principal programa foi o intitulado Plano Brasil sem Miséria, que tinha como proposta agregar ações de combate à pobreza, ampliação do acesso a serviços públicos e fomento de ações de inclusão produtiva, visando à geração de renda. Silva (2018, p.24) aponta que, entre os anos de 2011 e 2014, o valor destinado ao referido programa foi de R\$ 107,9 bilhões, valor aquém dos empregados nos primeiros anos do governo petista.

Com o governo de Michel Temer (2016- 2018) a assistência social, bem como outras políticas sociais, contabilizou perdas significativas, com uma ofensiva ultraneoliberal. Silva (2018, p.23) evidencia como principais impactos desse governo para a política de Assistência Social o corte orçamentário do ano de 2018, quando o Conselho Nacional de Assistência Social aprovou uma proposta orçamentária (Resolução CNAS Nº12/2017) de R\$ 59 bilhões para o ano de 2018 e o Ministério de Planejamento disponibilizou apenas R\$ 900 milhões; a Emenda Constitucional Nº 95 de 2016, conhecida como “PEC da Morte”, pois congela os gastos públicos pelo período de 20 anos; e a implantação, sem discussão e construção coletiva, do Programa Criança Feliz (Resolução CNAS Nº 20/2016), que trouxe de volta práticas conservadoras da Assistência Social, como o primeiro damismo e práticas moralizantes e higienizadoras de controle da população pobre (DELGADO et al, 20022, p. 44).

O relato a seguir atesta o processo de desfinanciamento da Política de Assistência Social no contexto pós-golpe de 2016:

Então, assim quando vem o golpe, e diz que vai congelar os recursos, das políticas sociais a gente se assustou. Pensamos que iam pelo menos é manter aquele valor que já tinha. Mas isto não é o que aconteceu com Assistência. Na Assistência foi tendo cortes e mais cortes. Eu sempre gosto de dar um exemplo, porque eu acho que é uma coisa muito forte: o cofinanciamento do Governo federal para o Serviço de Alta Complexidade chamado Residência Inclusiva. Então o governo federal cofinanciava R\$10.000, que servia para o município montar e manter uma residência, na qual moram 10 pessoas, esse valor já não dava para manter. Aí o Estado era obrigado a cofinanciar R\$5.000 manter. E o município também entra com a sua contrapartida. O problema é que o estado não passava a sua parte. A gente receberia R\$10.000 do governo federal. A gente em 2017 passou a receber R\$3.000, valor que continua nesse governo atual. Esse valor não paga nenhum técnico. (Informação verbal)⁸⁰

O processo de desfinanciamento que se iniciou com a EC nº95 foi intensificado durante o Governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) que foi marcado por um grande ataque às políticas sociais e ao serviço público. Em 2019, o governo federal protagonizou novos ataques à Política de Assistência Social com a portaria nº 2.362 que foi publicada no Diário Oficial em 23 de dezembro de 2019. Conforme matéria intitulada “A Decisão do Ministério da Cidadania que põe em risco a Assistência Social nas cidades brasileiras”, de 11 de março de 2020, veiculada pela página online da BBC News Brasil, André Shalders revela que para o ano de 2020 a política de Assistência Social sofreu um corte orçamentário significativo por meio desta Portaria, impactando em uma redução de 30 a 40 % das verbas repassadas aos municípios. A reportagem revela que no fim de 2019, o CNAS aprovou um orçamento de R\$ 2,7 bi para o ano de 2020, valor próximo ao executado no ano de 2019, que foi de aproximadamente R\$ 2,8 bi. Contudo, o valor disposto na Lei Orçamentária para o ano de 2020 foi de apenas R\$ 1,3 bi.

Como já discutido em capítulo anterior, durante a pandemia, a Assistência Social ganhou contornos de serviço essencial à população junto aos atendimentos da saúde pública. Supõe-se, então, um maior investimento nessa política, o que não foi possível num governo neofascista e ultraneoliberal que se opunha ao combate às violações de direitos, às vulnerabilidades e ao risco social. O que houve em contrapartida é um processo frequente de ataques aos direitos sociais e trabalhistas, por meio da desregulamentação e expropriação dos direitos historicamente

80 Depoimento retirado de entrevista realizada com Assistente Social técnica da Gestão do SUAS do município de São Luís.

conquistados, exaltando um desfinanciamento dos recursos e dos investimentos de uma política tão necessária em tempos de pandemia (DELGADO et al, 2022, p. 45).

De fato, esta grave crise sanitária da COVID-19 deu-se em um contexto de desmonte do Sistema de Proteção Social do país. De forma particular, esse desmonte evidencia-se no desfinanciamento e na descentralidade da Política de Assistência Social, justamente numa conjuntura em que a crise do capital e os efeitos perversos da dupla pandemia recaem, sobretudo, sobre a nova classe trabalhadora no universo dos trabalhadores desempregados, terceirizados, ou, então, submetidos aos trabalhos informais (ARAÚJO, CARNEIRO; CARVALHO, 2021, p.186).

Porque a gente teve muitas perdas de recursos. Muitas leis que foram feitas e prejudicaram a política. E a gente tem que se virar nos trinta com poucos recursos. Com a contrapartida do município, que é muito maior. A gente tem uma demanda muito grande e a política está cada dia mais escassa. Antes desse período de 2016, eu já atuava na assistência, e posso dizer que existe um antes e depois de 2016 para a Assistência. Antes a gente tinha um recurso bom que dava para a gente trabalhar, ir a fundo com a política, levávamos os serviços a quem dela necessitava. O que era muito bom. A gente tinha como estruturar os equipamentos. E hoje em dia, a demanda só aumenta e o recurso só diminui. Isso implica muito para a gente. Agora na época da pandemia “foi um Deus nos acuda”, o que vinha ruim, piorou. Muita gente sem emprego, muita gente passando fome, muita violação de direito. E com tudo isso, o recurso muito escasso pra atender. (Informação verbal)⁸¹

O contexto econômico e sociopolítico dos últimos seis (2016-2022) anos vem implementando diversas medidas de austeridade fiscal que comprometem severamente o orçamento da seguridade social. O desfinanciamento da Política de Assistência Social, somado ao sucateamento da sua gestão, comprometem o atendimento das crescentes demandas da população usuária que se intensificam cotidianamente em função do avanço da pobreza, do desemprego e das sequelas da pandemia do Covid-19.

Um ponto recorrente nas falas dos entrevistados foi quanto à organização do financiamento da Política de Assistência Social no contexto pós-golpe de 2016. Pois, como se sabe, na organização do financiamento do SUAS cada ente federado repassa seus recursos para os seus respectivos fundos da Assistência Social, criando assim a base de recursos disponibilizados anualmente para a sustentabilidade dessa política. De modo esquemático temos o seguinte desenho no

81 Depoimento retirado de entrevista realizada com o Gestor do SUAS do município de Santa Rita.

cofinanciamento atual do SUAS, como já apresentado em capítulo anterior. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) instituído como fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, repassa os recursos para os estados em alocação no Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e também de forma direta sem passar pelo estado aos municípios no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), também o FEAS's repassa recursos aos FMAS's, materializando-se a co-responsabilidade pelo financiamento da Assistência Social.

Entretanto, ao longo da pesquisa empírica foi constatado que os cortes no cofinanciamento do governo federal vêm atingindo negativamente a rede SUAS em todo o território nacional, precisamente, a partir de 2019, obrigando as prefeituras municipais a arcarem quase que integralmente com os custos da Política. O relato a seguir é emblemático desse processo:

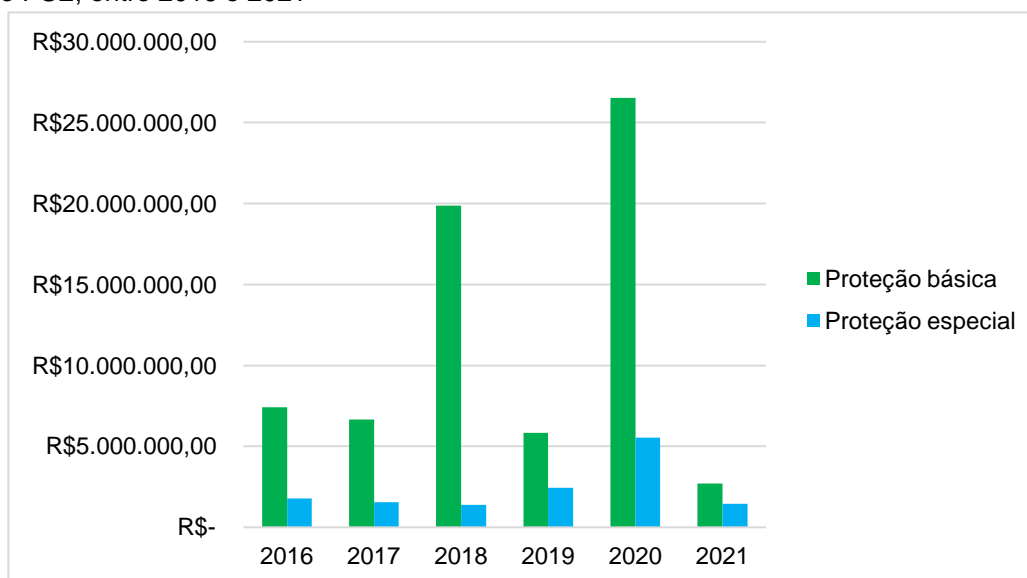
Por mais que o município se esforce, porque hoje praticamente é o município que tem financiado as ações da área da Assistência Social. Ultimamente, e quase sempre é o município que arca com a maior responsabilidade desta Política. O governo do estado também tem deixado muito a desejar na questão da transferência de recursos. Isso tem prejudicado muito as ações por falta desse recurso do governo estadual. Quanto ao governo federal, os recursos caíram muito nos últimos anos. Então, quem está suprindo essa necessidade é o município. E acaba também precarizando os serviços, porque o município não tem dado conta. E é uma preocupação, principalmente para quem está na gestão. (Informação verbal)⁸²

De acordo com o levantamento do FONSEAS (2021), o orçamento aprovado vem diminuindo na contramão do aumento das demandas da população usuária dos serviços socioassistenciais. Pode-se perceber que os recursos aprovados pelo CNAS, em 2021, de R\$ 2,6 bi foram reduzidos a R\$ 1 bi. As reduções se deram, também, em 2017, quando houve um “déficit de 21,76%, em 2018, de 37,52%, em 2019, de 29,16% e, em 2020 de 35,47%” (FONSEAS, 2021, p.6). Esse orçamento gera impactos diretamente no cofinanciamento da política de Assistência Social.

Ao analisar os dados do Portal Assistência Social nos Municípios/SUAS em Números, quanto ao montante de recursos transferidos fundo a fundo para os 217 municípios do Estado do Maranhão, verificou-se redução drástica dos recursos destinados aos serviços da Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), conforme demonstra a Gráfico 1.

82 Depoimento retirado de entrevista realizada com a Secretária Executiva do CMAS de São Luís.

Gráfico 1. Total de recursos transferidos para o Estado do Maranhão, referentes aos Blocos da PSB e PSE, entre 2016 e 2021



Fonte: Elaborado pela autora a partir do Portal Assistência Social nos Municípios/2023.

No bloco da Proteção Social Básica estão contemplados os recursos usados para execução do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (PAIF), o custeio com o aluguel e manutenção das lanchas da Assistência Social e equipes volantes dos CRAS. As lanchas da Assistência Social são usadas pelas equipes volantes do CRAS e para transportar materiais necessários para a oferta dos serviços e ações promovidas no âmbito da PSB em locais isolados do estado. Os cortes nos recursos federais têm comprometido a oferta dos serviços socioassistenciais, sobretudo, para as famílias que se encontram em localidades mais longínquas dos centros urbanos, como as que residem em comunidades ribeirinhas e nos campos alagados típicos da região da Baixada Maranhense.

É importante destacar que no ano de 2020, no contexto da pandemia da covid-19, houve um aumento considerável dos recursos repassados para os municípios, conforme demonstrado no gráfico anterior [...] “é, portanto, nesse cenário de desfinanciamento que a rede socioassistencial se defrontou com os desafios da Covid-19, mas também é a partir dele que medidas federais são tomadas para atenuar o problema. Nesse contexto, em 16 de abril, é editada a Medida Provisória

no 953, que destinou o crédito extraordinário⁸³ de R\$ 2,55 bilhões em favor do Ministério da Cidadania, com o objetivo de garantir as ações integrantes da estratégia de enfrentamento à pandemia da Covid-19 no âmbito do SUAS” (IPEA, 2020, p.08).

O processo de desfinanciamento da Política de Assistência Social é notório a partir das falas dos entrevistados nos três municípios espaços empíricos da pesquisa. Os dados disponíveis no SUAS Web/MC (2023) revelam que nos municípios pesquisados, a redução das parcelas mensais do cofinanciamento federal do Componente Básico Fixo foi de 68,2% e do Componente Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), a redução variou entre 49,5% e 90,7%, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3. Comparativo dos valores das parcelas do cofinanciamento federal entre janeiro/2016 e dezembro/2022, nos municípios de Anajatuba, Santa Rita e São Luís.

Município	Cofinanciamento do Governo Federal						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anajatuba	632.859	1.203	919.154	907.032	1.055	465.811	516.483
Santa Rita	668.375	810.978	750.980	666.112	916.684	482.954	1.641.902
São Luís	11.090	12.143	11.876	12.194	16.351	5.891	12.156.401

Fonte: Elaborado pela autora a partir do SUAS Web/Parcelas pagas do FNAS/2023.

Observa-se que entre 2016 e 2022, tem-se um corte drástico dos recursos para financiar a Política de Assistência Social. Em todos os municípios pesquisados, os recursos foram diminuídos em pelo menos 50% no período em foco, tendo superado esse percentual no município de São Luís quando comparados os valores de 2016 e 2022. O processo de desfinanciamento tem colocado em risco a oferta

83 Para tratar do repasse dos R\$ 2,55 bilhões de recursos extraordinários aos estados e aos municípios no âmbito da assistência social, dois regulamentos foram publicados pelo Ministério da Cidadania: a Portaria no 369, de 29 de abril de 2020, e a Portaria no 378, de 7 de maio de 2020. A primeira, que deve totalizar R\$ 922 milhões em recursos,⁷ trata de repasses com destinações específicas, com menor flexibilidade de utilização de recursos no caso de eventuais peculiaridades da demanda nos territórios. A segunda, que trata do repasse de R\$ 1,2 bilhão,⁸ define a transferência aos serviços de proteção básica e especial, em seus respectivos blocos de financiamento, ensejando uma flexibilidade maior na aplicação dos recursos extraordinários, desde que dentro do escopo do nível de proteção a que se referem, segundo parâmetros do cofinanciamento regular (IPEA, 2020, p. 08).

dos serviços e programas socioassistenciais tanto no Estado do Maranhão como em todo o território nacional.

Ademais, a situação do SUAS não é mais crítica porque “o controle social tem feito incidência política junto ao Senado e à Câmara Federal para a defesa do orçamento do SUAS. Importante destacar o papel de liderança do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e sua articulação com o Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social (FONSEAS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Fórum Nacional de Trabalhadores/as do SUAS (FNTSUAS), Fórum Nacional de Usuários do SUAS (FNUSUAS), Frente Nacional em Defesa do SUAS e Frente Parlamentar em Defesa do SUAS, na luta em defesa do SUAS e do cumprimento do pacto federativo” (CRUZ E PEREIRA, 2023, p.15).

Como expressão desse amplo movimento de defesa do SUAS, tramita desde 2017 na Câmara Federal a PEC 383/2017, que dispõe sobre o financiamento da Assistência Social de forma obrigatória, pelos três entes federados. A PEC defende a institucionalização do SUAS na Constituição de 1988 e 1% das receitas líquidas da União para área.

De fato, ressalta-se que, apesar do contexto de crise econômica em larga escala, um fio de esperança renasce no país com a vitória do presidente Luís Inacio Lula da Silva em 2022. Novas possibilidades surgem no horizonte, possibilidades reais de enfrentamento da pobreza e desigualdades acirradas no contexto pós-golpe de 2016, que se expressam com muita intensidade pelo aumento do desemprego, dos trabalhadores informais e do retorno da fome no país. A fala a seguir retrata muito bem essa esperança por dias melhores no país

Eu tenho certeza absoluta que vai melhorar. O resultado dessas eleições na qual o povo fez valer a sua vontade. Mesmo com toda essa estrutura montada para que o resultado fosse diferente. Nós conseguimos vitória. E acredito muito, muito mesmo no compromisso e na seriedade e na visão de sociedade desse grupo que ganhou as eleições. Essa nova equipe de governo, na pessoa do próprio presidente Lula, que conhece a nossa realidade. Que sabe, que já viveu nas suas gestões anteriores e foram abençoadas pela visão de realidade dele. Então tem tudo para melhorar a Política de Assistência Social. Eu acredito que nós vamos ter dias muito melhores. Porque o povo do Brasil vai reconhecer logo, logo, que foi a melhor decisão a ser tomada. (Informação verbal)⁸⁴

84 Depoimento retirado de entrevista realizada com Conselheira do CMAS de São Luís.

No sentido da garantia da continuidade do SUAS, o Governo Federal anunciou em fevereiro de 2023 a liberação de 170 milhões para reforço da Política de Assistência Social nos estados e municípios brasileiros. As perspectivas futuras para a Assistência Social apontam para a retomada do seu desenvolvimento e a garantia da sua oferta com dignidade para todos que dela necessitarem.

5 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi avaliar o processo de gestão e financiamento da Política de Assistência Social no Estado do Maranhão, no contexto pós-golpe de 2016. Assim, apresentar elementos conclusivos de um trabalho desta natureza é refletir sobre sua incompletude. De fato, é o momento de pensar e repensar todo o processo de produção e delinear os pontos conclusivos, e chegar à certeza que a produção do conhecimento é um processo sempre aberto, sempre inconcluso, pois como já se sabe, nenhum objeto de estudo é esgotado.

Dito isto, apresenta-se aqui, elementos que permite-nos pensar a Política de Assistência Social ao longo da formação social brasileira e chegar à atualidade, fazendo-se um esforço para demonstrar as perspectivas para esta Política no Novo Governo Lula.

No decorrer da pesquisa, solidificou-se a concepção de que a Assistência Social é produto histórico da formação social do Estado capitalista que se manifesta

de modo diferente em cada conjuntura social, por vezes mais centralizada e conservadora, às vezes mais descentralizada e democrática. Na realidade brasileira, as raízes da Assistência Social estão fincadas nos tempos mais longínquos da história do país, fundada no pensamento conservador assistencial, marcada por práticas caritativas e filantrópicas ofertadas por meio da atuação de entidades privadas, filantrópicas/beneficentes, com subsidiária intervenção dos entes estatais, através de subvenções sociais ou isenção tributárias, estando longe da perspectiva de direito.

A Assistência Social constitui-se na realidade brasileira, como campo sócio-histórico que materializa necessidades e demandas da classe pobre, envolta nas tramas capitalistas, sem visibilidade social, por longo período na história política brasileira e com poucas condições de transformação da realidade social. Com essas características, a Assistência Social demanda um Estado que viabilize a todos que dela necessitem o acesso aos direitos sociais pela via das políticas públicas.

A Assistência Social tornou-se política pública na Constituição de 1988, nos caminhos da democratização. Ao longo desses mais de 30 anos, a história dessa Política é marcada por avanços e recuos, por períodos de conquistas normativas e financeiras, e por momentos de retrocessos e ajustes, impostos pela ordem do capital mundializado que inviabilizam uma atuação institucional que garanta o acesso da população usuária a patamares emancipatórios.

No bojo desses condicionantes a não efetivação da Política de Assistência Social, tem-se os efeitos perversos do Golpe de 2016, que interrompeu abruptamente seu processo de consolidação, que vinha se intensificando desde o primeiro governo Lula. Como expressão maior dos ataques as políticas sociais, teve-se o rigoroso ajuste fiscal implementado pelo governo Temer materializado com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 95 de 2016, denominada PEC do Teto dos Gastos Públicos, a qual institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a vigorar por vinte exercícios financeiros.

Assim, é possível afirmar que neste padrão regulatório, o Estado brasileiro não incorporou a dimensão emancipatória prevista na LOAS, desrespeitando o princípio fundante da *supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica*.

No Brasil, especialmente do presente, a confluência perversa e contraditória entre democratização e o ajuste estrutural, engendrou uma relação de distanciamento entre as leis e a intervenção estatal. De tal modo, que a lei e os aparatos institucionais não são suficientes para fazer valer os direitos materializados nas políticas públicas, e a luta pelos direitos se faz necessária cotidianamente.

É importante destacar que a Constituição Federal de 1988, trouxe grandes inovações para o campo das políticas públicas, a exemplo, destaca-se a descentralização e a participação popular. No âmbito da Assistência Social, a descentralização, representa um avanço, configurando uma diretriz político-administrativa, fundada no pacto federativo, onde as três esferas governamentais exercem competências comuns e específicas nas subunidades da Federação.

A Constituição de 1988 também fortalece a participação da população, a quem compete controlar as ações governamentais para garantir o acesso à Assistência Social a quem dela necessitar. Entretanto, ao longo da pesquisa, ficou claro que determinadas medidas, apresentadas como descentralizadoras, confundiam-se com processos de desconcentração, delegando-se responsabilidades e tarefas, sem a efetiva transferência do poder para os municípios e, sem a necessária participação da sociedade civil nos processos decisórios.

A Política de Assistência Social, historicamente marcada como “*não-política*”, viveu uma verdadeira travessia do deserto, para ser reconhecida como política pública, foram entraves de ordem política, administrativa e financeira. Os governos federais da década de 1990, ao implementarem suas políticas de ajuste, não investiram na Assistência Social, utilizando mecanismos administrativos e até mesmo legais para retardar a operacionalização da política não institucionalizada.

Ao se analisar de forma sistemática o percurso histórico da Assistência Social no Brasil e de forma particular, no Estado do Maranhão, afirma-se que esta Política vivenciou momento de expansão e retrocessos. Em 2004, deflagrou-se um

movimento coletivo de reconstituição da Assistência, buscando tirar os “*direitos do papel*” para efetivá-los na prática. Nesse contexto tem-se marcos importantes para a definição dos direitos socioassistenciais e a consolidação da Assistência enquanto uma política pública: a Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004), o Sistema Único de Assistência Social - SUAS (2005), Norma Operacional Básica do SUAS (2012), Norma Operacional Básica de Recursos

Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS (2012), Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), dentre outros.

Esse arcabouço normativo se expressa na implantação e implementação do SUAS, enquanto sistema descentralizado, participativo e de abrangência nacional. Essas normativas legais permitem a análise detalhada dos procedimentos de organização e as sistemáticas de gestão e de financiamento. As normativas legais que embasam esta política são frutos dos embates, das correlações de forças e das estratégias adotadas para sua hegemonia.

A pesquisa, no entanto, nos propiciou bases empíricas para perceber limites e tensões no processo de gestão e financiamento da Assistência Social na realidade do Maranhão, no contexto pós-golpe de 2016.

De fato, na dinâmica da gestão descentralizada os Governos Federal e Estadual repassam encargos e responsabilidades com a gestão da Assistência para os municípios que, na sua maioria, enfrentaram contingências de desestruturação técnico-administrativa e financeira. É importante frisar que, nesse contraditório processo, os municípios pesquisados aplicaram esforços para constituir uma estrutura, inclusive, com a contratação e ampliação de recursos humanos.

No entanto, depoimentos revelam que a partir do golpe de 2016, os governos municipais pesquisados assumiram, sobremaneira, os custos com a Política de Assistência Social, face aos cortes do orçamento da seguridade social, mesmo em um contexto de escassez de recursos, haja vista, que muitos municípios sobrevivem tão-somente com os recursos recebidos do Governo Federal.

Neste tocante, um ponto que chamou atenção é a existência de certa ruptura no pacto federativo no Estado do Maranhão. A rigor, o Governo estadual desvencilha-se de determinados encargos e responsabilidades, mas permanece como órgão executor da política. De fato, esta situação fora constatada em todos os municípios pesquisados, inclusive na capital do Estado, São Luís, fato que fragiliza a implementação desta Política no território maranhense.

Em relação ao controle social exercido pelo CMAS dos municípios pesquisados, a pesquisa revela que os conselheiros entendem o Conselho como espaço contraditório para disputas políticas. No entanto, foi unânime, que há uma baixa participação dos conselheiros nas reuniões, o que compromete o controle e o estabelecimento de prioridades em conformidade com as demandas do território. Ademais, o contexto pós-golpe de 2016, marcado pela “caça aos Conselhos”

representou um arrefecimento das possibilidades contidas no âmbito do Conselhos para o avanço das políticas públicas.

Destaca-se na pesquisa a compreensão dos gestores das Secretárias Municipais de Assistência Social acerca da gestão e do financiamento da Política de Assistência Social, pois, mesmo como partícipes do processo, revelaram as dificuldades de implementação, confirmando a afirmativa da ausência do Estado no cofinanciamento da Política.

Quanto ao financiamento, a pesquisa de campo permitiu constatar a escassez de recursos para esta política. A partir do golpe de 2016 e da aprovação da Emenda à Constituição nº 95, os cortes do orçamento da Seguridade Social e, em particular da Política de Assistência Social foram alarmantes. Em alguns municípios os cortes chegaram à 50%, como foi o caso do município de Anajatuba e São Luís, comprometendo, assim, a gestão da Política.

Dessa forma, pode-se afirmar que estava em curso um processo de destruição dos direitos socioassistenciais no país. O Pacto Social firmado na Constituição Federal de 1988, com partilha de responsabilidades dos entes federados para a garantia da dignidade humana, foi colocado em risco com a Emenda Constitucional 95.

No tocante, especificamente, ao momento contemporâneo da Política de Assistência Social, pode-se afirmar que estamos no caminho de uma verdadeira reconstrução democrática desta Política, a partir da eleição do presidente Lula para o seu terceiro mandato. Muito indicativos dessa reconstrução já podem ser visto, como a revogação da Emenda Constitucional 95, e tantos outros decretos e emendas nocivas ao Estado democrático de direito.

No âmbito da Política de Assistência Social novos ventos sopram e levam a crer na sua reconstrução, enquanto uma política pública gratuita, de responsabilidade estatal e destinada a quem dela necessitar. Entende-se que este novo momento começa a delinear um fecundo objeto de estudo, em sucessivas aproximações para fazer da Assistência Social um “concreto pensado”.

REFERÊNCIAS

AKERMAN, Deborah. Infeliz Programa: criança feliz é aquela que vive em famílias com proteção social. Apresentação realizada no **V Congresso Brasileiro Psicologia: Ciência e Profissão** – novembro de 2018 – São Paulo. Disponível em: <<https://cisama.sc.gov.br/assets/uploads/244ff-apresentacao-revisada-cbp-primeira-infancia-no-suas-1-.pdf>> Acesso em: 21 jun. 2023.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Rivan, São Paulo: FAPESP, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivonete. **Política social**: fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

Belo, R. Gênero e Profissão: **Análise das justificativas sobre as profissões socialmente adequadas para homens e mulheres**. (Tese de Doutorado). João Pessoa, PB, 2010: Universidade Federal da Paraíba, 2010.

BENEVIDES, Geis de Oliveira e LIMA, Maria José de Oliveira. **A gestão da política de Assistência Social na pandemia de COVID -19: os Impactos do Neoliberalismo, Necropolítica e Negacionismo na Política Pública.** In: Anais IV SINESPP Simpósio Internacional Sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas, v.4, n.4, 2022.

BÔAS, B. V. IBGE: **País tinha 38,08 milhões na informalidade até fevereiro, mostra IBGE.** Valor, Rio de Janeiro, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/03/31/ibge-pais-tinha-3808-milhoes-na-informalidade-ate-fevereiro.ghtml> Acesso em: 5 jun. 2020.

BOFF, Leonardo. **Depois de 500 Anos: que Brasil queremos?** Petrópolis, RJ, Vozes, 2000.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil.** In: Congresso Latino-Americano de Escuelas de Trabajo Social. 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Oficina Gestão do SUAS e o Controle Social. Brasília-DF: 2013. Disponível em: <https://craspsicologia.files.wordpress.com/2017/05/gestc3a3o-do-suas-e-o-controle-social.pdf> Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica –NOB –Brasília, dezembro. 1997.

_____. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social LOAS.5. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome –MDS, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência social. Brasília-DF. 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica –NOB/SUAS –Brasília, junho. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS -NOB-RH/SUAS. Brasília: MDS, 2006.

BRAZ, Marcelo. **O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário.** In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017.

CARDOZO, Maria José Pires Barros. **Crise do capital**: ajuste estrutural e as reformas educacionais propostas pelo Banco Mundial. Disponível: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos2/Maria_Jos%C3%A9_Pires_BarrosCardozo215.pdf Acesso: 07.10.2023

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Desmonte dos direitos da classe trabalhadora: assistentes sociais no combate ao conservadorismo**. In: ENCONTRO DE ASSISTENTES SOCIAIS NO MARANHÃO, 40., 2019, São Luís. Conferência de abertura. São Luís: UFMA, 2019.

CARVALHO, Talita de Sousa Nascimento; CARVALHO, Dionatan Silva; SANTOS, Marlana Portilho Rodrigues; PÓVOAS, Maysa Thais Teixeira; FREIRE, Vitor Gabriel Moreira. **Pobreza no Maranhão durante a pandemia da COVID-19**. Disponível: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissa_old_1154_1154612e9deb27f9e.pdf Acesso: 12.10.2022

CARVALHO, Laura. **10 perguntas e respostas sobre a PEC 24**. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/13/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-pec-241/https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/mec-e-inep-divulgam-resultados-da-1a-etapa-do-censo-escolar-2021> Acesso: 12.10.2022

CASACA, S. F. (2006). **Flexibilidade, precariedade e relações de gênero nos novos sectores dos serviços**. In V. PICCININI, L. HOLZMANN, I. KOVÁCS. V. GUIMARÃES, V. (coords.), O Mosaico do Trabalho na Sociedade Contemporânea: Persistências e Inovações (p. 47-68), Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Editora/UFRGS.

CONCEIÇÃO. Débora Guimarães da. **Cultura Política e representação dos usuários nos conselhos de assistência social**. In: NEVES, Ângela Vieira. Democracia e Participação Social: Desafios Contemporâneos. Campinas: Papel Social, 2016.

CORRÊA, Rossini. **Formação social do Maranhão**: o presente de uma arqueologia. São Luís: SIOGE, 1993.

COURI, Joseane Rotatori. **As dimensões do financiamento da política de assistência social no período de 2003 a 2013**: Um Balanço pelas Dimensões Tributárias, de Gestão e do Gasto Indireto. Brasília 2014. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilásio. **As dimensões do financiamento da política de Assistência Social no Brasil**. Argumentum, v. 9, n. 3, p. 81-97, 2017.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O Sistema Único de assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2017.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2011. p. 161-182.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

FALEIROS, V.P. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. Política social – módulo 3. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília: CEFEEES/ABESPSS/CEAD-UnB, 2000.

FATTORELLI, Maria Lucia; MULLER, Rafael; ÁVILA, Rodrigo. **Gastos com a dívida pública cresceram 33% em 2020**. CADTM. 2021.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2018.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica . 4. ed. São Paulo: Globo, 2005, p. 426.

FILHO, Rodrigo de Souza; GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e serviço social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo, Cortez, 2016.

FONSEAS. **Entenda os impactos do desfinanciamento no SUAS**. Disponível em: <<http://fonseas.org.br/impactos-do-desfinanciamento/>> Acesso: 10 de maio de 2021.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: uma história de desconstrução e saques. 1. ed. - Rio de Janeiro : Mauad X, 2019.

GRANEMANN, Sara. **O desmonte das políticas de seguridade social e os impactos sobre a classe trabalhadora: as estratégias e a resistência**. Serviço Social em Revista, v. 19, n. 1, p. 171-184, jul.-dez./2016.

HENRIQUE, Wilnês. As políticas sociais na crise. In: **Crise brasileira dos anos** HIRATA, H. & KERGOAT, D. (2007). Novas configurações da divisão sexual do trabalho. Cadernos De Pesquisa, 37(132), p. 595-609.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil, esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

IAMAMOTO, Marilda V. **A questão social no capitalismo**. Revista Temporalis, nº 3, ed. Brasília-DF: ABEPSS, 2004.

IANNI, Octávio. **O Colapso do populismo no Brasil**. 4. ed. revista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

JÚNIOR, Caio Prado. **Formação do Brasil contemporâneo, colônia**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

JUNIOR, Sergio Simoni Junior. **Assistência social no Lula 3: retomada ou avanço?** Disponível em: < <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/Assist%C3%A2ncia-social-no-Lula-3-retomada-ou-avan%C3%A7o> > Acesso: 07.10.2023.

MAGRI, Anoel Junior. **Gestão da política de assistência social: implicações na garantia da proteção social.** disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo16-impassesedesafiosdaspoliticadaseguridadesocial/pdf2/gestaodapoliticadeassistenciassocia.pdf>> Acesso: 03.03.2023.

MARX, Karl. **O capital, crítica da economia política** – Livro II. Tradução Reginaldo Sant'Anna. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1996.

MEDEIROS, Moíza Siberia Silva. **O primeiro-damismo e a gestão da assistência social: desafios ao Serviço Social.** Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro, v.29, n.1, 2019, p.311-338.

MESGRAVIS, Laima. **A Santa Casa da Misericórdia de São Paulo (1599-1884): contribuição ao estudo da assistência social no Brasil.** São Paulo: Conselho Estadual de Cultura, 1976. (Coleção Ciências Humanas).

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

MIGUEL, Luís Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. Rev. Lua Nova: São Paulo, 2017. p. 83-118. Misericórdia no atendimento à pobreza em Vitória- ES (1850-1889). 2005. **Dissertação de Mestrado**, apresentada no Mestrado em História Social das Relações Políticas, UFES, Vitória.

NETTO, José Paulo e BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica.** São Paulo SP: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo. PAULO NETTO, José. Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 9.ed. São Paulo: Cortez, 2005. 334 p.

NOVELLINO, M. (2004). **Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres.** XIV Encontro Nacional De Estudos Populacionais, Abep; IBGE. Oitenta e o Governo Collor. São Paulo: Co-edição Departamento de Estudos Sócio-Econômicos e Políticos da CUT e Instituto Cajamar, (1993) (p 275-305).

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. **Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito.** Rev. Katályses. v. 13. n. 2. jul./dez. Florianópolis: 2010.

PAPI, Luciana Pazini; JONER William. **Descoordenação federativa e desfinanciamento da política de assistência social sob o governo Bolsonaro: uma análise nos Municípios do Rio Grande do Sul.** VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021. Sociedade

Brasileira de Administração Pública (SBAP) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) Brasil. Disponível em: <<https://sbap.org.br/>> Acesso: 25/06/2023.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades Humanas, Subsídios à crítica dos Mínimos Sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PIVA, Izabel Maria da Penha. **Sob o estigma da pobreza**. A ação da Santa Casa de Misericórdia no atendimento à pobreza em Vitória- ES (1850-1889).

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. **O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão**. ARGUMENTUM, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul./dez. 2010.

RUSSEL-Wood. **Fidalgos e filantropos**: a Santa Casa da Misericórdia da Bahia. 1550-1755. Brasília: UNB, 1981.

SALES, Tereza. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 9, n. 25, p. 27-37, junho/1994.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil**. Serviço Social & Sociedade. v. 14, n. 2, p. 04 - 22, 2012.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **Fundos públicos que recebem recursos do orçamento da seguridade social**. Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Brasil, 2011.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços**. ANFIP-Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil & Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, p. 199 - 222, 2011.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **Renúncias tributárias**: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil. 1ª Edição Brasília/2015. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wpcontent/uploads/2021/03/RENUNCIATRIBUTARIAS_v_ELETRONICA.pdf> Acesso: 25/06/2023.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2015.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras editora, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras editora, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.). **O sistema único de assistência social (SUAS) no norte e nordeste: realidades e especificidades**. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e política pública: caracterizando e problematizando a realidade brasileira**. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 13, n. 2, jul./ dez. 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Maria Ozanira Silva e. **A política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): processo de construção e de desmonte**. In: Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2018.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Pobreza no Brasil colonial: representação social e expressões da desigualdade na sociedade brasileira**. In: Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo, n.34, 2009

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **A descentralização da política de assistência social no Ceará: caminhos e descaminhos** / Irma Martins, Recife:2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Serviço Social, 2007.

SOUZA, Celina. **Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988**. In: Revista Sociologia Política, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. **Avaliação de políticas relacionadas ao fundo de combate e erradicação da pobreza no Brasil**. São Luís: FAPEMA, 2009.

SPOSATI, Aldaiza. **História da pobreza assistida em São Paulo**. São Paulo: PUCSP, 1987.

_____. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.

STEIN, Rosa. **A descentralização como instrumento de ação política: O caso da assistência social**. Tese de Mestrado apresentada na UNB em 1997. (Efetivação do Sistema Descentralizado e Participativo). 1997, p.87.

TAVARES, Maria da Conceição. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal; tradução de Vera Ribeiro. - Rio de Janeiro: Record, 2000.

TELLES, Vera da Silva. **No fio da navalha**: entre carências e direitos. In: Revista Polis, nº. 30, 1998.

TORRES, Iraíldes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social**: relação de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

YAZBEK, M. C. **A política social brasileira nos anos 90**: a refilantropização da questão social. Cadernos da ABONG, I Conferência Nacional de Assistência Social, n. 01, 1995.

VAZQUEZ, Daniel Arias e SCHLEGEL, Vazquez Rogerio. **Do Bolsa Família ao Arcabouço Fiscal**: perspectivas sobre a agenda social do terceiro Governo Lula. Disponível em: <<https://scielosp.org/article/csp/2023.v39n7/e00108623/pt/>> Acesso em: 07.10.2023.