

Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Políticas Públicas Setoriais

NOTAS SOBRE O DESMONTE DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

MÔNICA DE CASTRO MAIA SENNA¹

RESUMO

O trabalho analisa as mudanças operadas no SUAS desde o Golpe de 2016, com base na literatura de *policy dismantling*. Considera três aspectos centrais: a) as condições políticas que favoreceram o desmonte do padrão constitucional de proteção social; b) as ambiguidades e fragilidades presentes no próprio processo de construção do SUAS; e c) as estratégias adotadas para o desmonte da política social.

Palavras-chave: Política Social. Assistência Social. Policy dismantling.

ABSTRACT

This paper analyzes the changes made within the scope of SUAS since 2016 Coup. It is based on the policy dismantling literature. Three central aspects are considered: a) the political conditions that favored the policy dismantling; b) ambiguities and weaknesses present in the SUAS construction process itself; and c) the strategies adopted in order to dismantle social assistance policy.

Keywords: Social Policy. Social Assistance Policy Dismantling.

INTRODUÇÃO

Dentre as políticas que constituem a seguridade social brasileira, a assistência social foi a que mais tardiamente teve seu reconhecimento como política pública. Foi também a área em que a constituição de um aparato político-institucional de caráter nacional só ocorreria na primeira década do século XXI. A inscrição da assistência social na Constituição Federal de 1988 como uma das políticas que compõem o tripé da seguridade social representou importante inovação para a área. Ao introduzir a perspectiva de proteção social não contributiva, o texto constitucional

¹ Universidade Federal Fluminense

possibilitou o alargamento da própria noção de cidadania, agora não mais restrita ao vínculo formal de trabalho.

No entanto, o contexto político e econômico que se seguiu foi bastante adverso, de sorte que poucos avanços na materialização dos princípios constitucionais puderam ser verificados. É na segunda metade dos anos 2000, em um ambiente político e econômico mais favorável, que a assistência social ganha novos contornos, sobretudo a partir da instauração da Política Nacional de Assistência Social de 2004 e da implantação do SUAS em 2005. Dentre os avanços, podem ser destacados os esforços para a delimitação de um campo específico de intervenção pública, então marcado por grande indefinição conceitual; a nacionalização da política, com padronização e tipificação nacional de serviços, programas e benefícios; a implantação e expansão de equipamentos públicos, com capilaridade em todo o território nacional; o aumento da capacidade estatal de gestão, provisão e regulação da política, submetendo a rede socioassistencial privada às regras e princípio do interesse público; maior nível de profissionalização da gestão e das ações desenvolvidas, em uma área historicamente dominada pelo voluntariado, pela filantropia e pelo primeiro-damismo, dentre outros aspectos.

Passada uma década desde sua institucionalização, o SUAS passou a sofrer um conjunto de retrocessos em direção a seu efetivo desmonte. Este trabalho analisa as mudanças operadas no âmbito do SUAS desde 2016 até o ano de 2022, assumindo que essas mudanças caminham em direção a um processo de desmantelamento da política de assistência social construída até então (*policy dismantling*). O trabalho examina alguns dos aspectos que têm favorecido esse desmonte, buscando identificar as causas, condições e estratégias adotadas pelos atores políticos, em especial os *polycymakers*, para promover o desmantelamento do SUAS (JORDAN; BAUER; GREEN-PEDERSEN, 2013).

1. POLICY DISMANTLING E A BUSCA DE REFERENCIAIS PARA ANÁLISE DO PROCESSO DE DESMONTE DO SUAS

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

sociais em contraste ao boom dessas políticas verificado mais intensamente no período 2003-2015.

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

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

“Livre” do compromisso assumido com os eleitores na campanha que reelegeu a chapa à Presidência da República e contando com apoio de grande parte do Congresso Nacional, do Poder Judiciário e da mídia, atores que forjaram o Golpe de 2016, Temer adota um conjunto de medidas de austeridade econômica e cortes de gastos públicos. Merece destaque a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 que institui o chamado novo regime fiscal, considerado um dos mais radicais do mundo, justificado não apenas em função da crise econômica que interrompe o breve ciclo virtuoso da primeira década do século, impulsionado pela alta das commodities, mas principalmente pela narrativa de que a própria crise seria decorrente dos gastos públicos, sobretudo na área social, tidos como excessivos, ineficientes e de baixa efetividade. Nesse sentido, os custos políticos do processo de desmantelamento são camuflados sob o manto de uma austeridade, agora constitucionalizada, pretensamente necessária para controlar os gastos públicos e, assim, enfrentar a crise.

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

beneficiários, transformados em bode expiatório a justificar a necessidade do desmantelamento (PIERSON, 2001).

Um segundo aspecto realçado na análise aqui esboçada relaciona-se ao entendimento de que a expansão e o desmantelamento da política constituem duas faces da mesma moeda (JORDAN et al, 2013), sendo relevante examinar, de forma interligada, as diferentes dimensões que afetam o curso da política. Nesse sentido, importa identificar as tensões e disputas presentes no próprio processo de constituição do SUAS, de modo a reconhecer as ambiguidades e fragilidades que contribuíram para o desmonte do sistema quando da mudança do grupo político no poder (SATYRO; CUNHA, 2014; BICHIR; GUTIERRES, 2019).

Ainda que a previsão constitucional tenha se constituído como importante veto à reversão do padrão de políticas públicas ali desenhado, diferentes projetos políticos e divergências programáticas entre os partidos no poder afetaram a trajetória da política de assistência social. Desse modo, a ascensão da coalizão conservadora à Presidência da República no pós-2016 possibilitou o retorno de grupos vinculados à filantropia ao processo decisório em torno da política, na medida em que os mesmos estiveram, na última década, limitados em sua capacidade de influência na definição da política setorial.

Entende-se que esses grupos expressam uma concepção de assistência social bastante restrita, limitada ao alívio da pobreza de segmentos populacionais muito específicos, embasada em um amplo repertório moral contra os pobres e a pobreza, ressuscitando a ideia de “pobres merecedores” que informou a Reforma da Lei dos Pobres inglesa em 1834. Rejeitando a responsabilidade estatal na garantia de proteção social a esses segmentos, esses grupos advogam em favor de delegar as ações protetivas para os indivíduos, famílias e organizações da sociedade civil, em nítido retrocesso ao padrão de proteção social prévio ao SUAS, sendo esse um dos pontos fulcrais nas disputas e tensões na agenda governamental brasileira mesmo no período pós Constituição.

Se as medidas de retrenchement possuem caráter impopular, o que levaria, segundo Pierson (2001), a dificuldades de reversão de políticas sociais inclusivas, dado o seu alto custo eleitoral, é preciso considerar que no caso brasileiro, o desmonte da política de assistência social brasileira encontra ampla base de apoio da sociedade, sobretudo da classe média. Avritzer (2016) chama atenção para o quanto as políticas implantadas durante as gestões petistas incidiram nos conflitos distributivos do país, na medida em que contribuíram para promover uma intensa mobilidade social e alterar o padrão secular de integração e exclusão de expressiva parte da

população brasileira. Para o autor, essa é uma das chaves explicativas para a compreensão da crescente insatisfação da classe média tradicional, acostumada a privilégios como marca de distinção social, com o projeto político de inclusão pautado no paradigma dos direitos. Ao mesmo tempo, a recente institucionalidade produzida pela implantação do SUAS, apesar de potente, não foi capaz de gerar uma base de apoio sustentável que conseguisse, de fato, configurar uma coalizão anti-desmonte.

O terceiro aspecto na análise proposta consiste no exame das estratégias adotadas para o desmantelamento da política de assistência social. Argumenta-se que essas estratégias têm se firmado de modo sub-reptício, por meio da introdução de novos instrumentos de implementação que alteram os fluxos de acesso e a dinâmica de funcionamento dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais ou mesmo do emprego dos instrumentos já existentes para novas finalidades. A esses se agregam ainda instrumentos informacionais, sustentados em narrativas que valorizam a meritocracia e o empreendedorismo e estigmatizam os pobres, vistos como fracassados e indolentes. No caso dos serviços que compõem o SUAS, o corte significativo de recursos interrompeu a oferta, transferindo aos municípios quase que a total responsabilidade pelo custeio das ações. Medidas protelatórias associadas à adoção de processos burocráticos dificultaram o acesso a determinados benefícios, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada dirigido a idosos e pessoas com deficiência extremamente pobres, cujo critério de renda passou a ser supervalorizado e impeditivo de considerar outras vulnerabilidades. Em relação ao Programa Bolsa Família, iniciativa de grande abrangência e com lugar de destaque na agenda governamental, o custo eleitoral de sua extinção é sabidamente alto. Alterações menos radicais foram introduzidas de modo incremental, entre elas o congelamento do valor do benefício monetário e o aumento da fiscalização para evitar supostas fraudes. Mas a perda de popularidade do presidente Jair Bolsonaro e a proximidade das eleições presidenciais em 2022 contribuíram para a revogação do Programa Bolsa Família e sua substituição por um benefício monetário batizado de Auxílio Brasil. Mais do que uma simples mudança de nomenclatura, essa substituição implicou na erosão de um programa consolidado institucionalmente e com reconhecimento mundial de seus êxitos. Trata-se, assim, de estratégia deliberada não apenas para tirar o emblema de um programa criado pelo governo Lula, mas também para transformá-lo em simples transferência monetária, sem a retaguarda dos serviços sociais nos moldes caros à orientação neoliberal.

2. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ENTRE BRECHAS E OBSTÁCULOS

Mais de uma década se passou para que o sistema descentralizado e participativo para a assistência social previsto no texto constitucional ganhasse materialidade por meio do SUAS. A materialização da assistência social enquanto política pública conviveu, desde cedo, com movimentos contrários em direção ao desmonte do padrão constitucional de proteção social, o que, contraditoriamente, contribuiu para fomentar um movimento nacional de resistência política ao desmonte da assistência social como política de seguridade social. No interior desse movimento encontrava-se um conjunto de pesquisadores, gestores, profissionais e militantes que, já desde a década de 1980, se articulava em defesa da política de assistência social pública de direito do cidadão e dever do Estado (MENDOSA, 2012). Acumulando capital simbólico tanto no campo científico quanto no político, esse “grupo de especialistas” atuou como uma coalizão de defesa com papel decisivo no reordenamento da política de assistência social, ocupando cargos estratégicos quando da criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 e possibilitando a implementação de ações já previstas na agenda governamental desde o período de transição.

É possível observar o forte papel indutor e coordenador do MDS na construção dos documentos normativos que deram origem ao SUAS. Destaca-se ainda o empenho desse grupo em fortalecer as instâncias colegiadas da política de assistência social, que então se encontravam esvaziadas no desempenho de suas atribuições. Passando por um processo de reestruturação, essas instâncias foram revigoradas e assumiram papel de destaque no processo de construção dos parâmetros legais que instituíram o SUAS.

Não se pode negar que todo esse processo foi permeado por disputas de poder entre os diferentes sujeitos sociais, seja em termos das relações entre governo e sociedade civil, seja entre os distintos entes federados. É possível identificar divergências principalmente em torno da criação dos critérios de partilha de recursos direcionados a estados e municípios e dos papéis e responsabilidades atribuídas aos entes federados. Todavia, os conflitos de interesses foram gerenciados ao longo do processo, conformando um relativo consenso em torno da criação do SUAS. Esse quadro demonstra o peso político do grupo de especialistas à frente do MDS e o sucesso das estratégias por ele empreendidas ao longo do processo.

Diversos autores têm analisado os avanços e impasses na institucionalização da política de assistência social consubstanciada no SUAS. Lobato (2009) chama atenção para inovações no



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

aparato político-organizacional a partir da expansão de burocracias públicas descentralizadas e unificadas, com participação inédita dos três níveis de governo e importante componente de participação e controle social. A autora também identifica mudanças na concepção de questão social que fundamenta a política em relação ao padrão progresso, com incorporação da noção de direito na agenda pública e no reconhecimento da interrelação dos problemas sociais.

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

A assistência social se apresenta ao longo de todo o tempo como um terreno repleto de debates, tensões, interesses, tradição conservadora e heterogeneidade de concepções, o que confere reduzida clareza em relação à atribuição dessa política. A ênfase em programas focalizados nos mais pobres e o predomínio de programas de transferência monetária demonstram que a permanência da vinculação entre pobreza – vista exclusivamente como insuficiência de renda – e assistência social, reproduzindo a lógica restrita de que a proteção social contributiva é necessária porque existem pessoas pobres e a pobreza é justamente a causa de sua desproteção (VIANNA, 2009).

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

3. O DESMANTELAMENTO DO SUAS: CONDIÇÕES E ESTRATÉGIAS

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

Em meio ao Golpe e ainda na condição de interino, Temer lança, em meados de 2015, seu programa de governo intitulado “Uma Ponte para o Futuro”. Esse programa já lançava as bases da proposta de radicalização do projeto neoliberal para o Brasil em nome da estabilização da dívida pública. O aprofundamento do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, regime de metas de inflação e aumento do superávit fiscal primário) como fio condutor da economia ocasionou forte ajuste fiscal, redução da intervenção estatal e autonomia jurídica do Banco Central. Somam-se a isso medidas voltadas à contrarreforma da Previdência Social e à desvinculação dos reajustes em relação ao salário mínimo e das fontes de financiamento das políticas sociais.

A área da assistência social foi uma das mais afetadas por tais medidas, sofrendo golpes mortais em sua recente institucionalidade. Até então fortalecido como instância gestora e coordenadora do SUAS, da área de Segurança Alimentar e Nutricional e do Programa Bolsa Família, o MDS passou por intensas reformas administrativas que acabaram por descaracterizá-lo em relação ao conteúdo original. O Ministério do Trabalho e Previdência Social foi extinto em 2016 e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passou a integrar o organograma do MDS no que diz respeito à “concessão e pagamento de benefícios”, enquanto a estrutura de arrecadação ficou sob a gestão direta do Ministério da Fazenda. As mudanças no INSS desmantelam uma das

instituições mais centrais do sistema brasileiro de proteção social e de grande relevância para as conquistas da classe trabalhadora no país.

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

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

Essas medidas mais circunscritas à assistência social não estão desvinculadas de outras ações de desmonte do sistema de proteção social brasileiro. Cabe citar aqui a Reforma Trabalhista, aprovada em 2017, verdadeiro ato abolicionista em prol do mercado, impondo o fim do trabalho protegido e dos direitos trabalhistas. Mas talvez a medida que mais diretamente tenha afetado a área social seja a promulgação da já mencionada Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o chamado novo regime fiscal no país, configurando uma política de austeridade tão radical que ficou cunhada como austericídio. Medida tão impopular é justificada, no entanto, pela necessidade de conter o déficit público, cuja responsabilidade foi atribuída aos governos petistas, sendo a eles transferidos os custos políticos do desmonte (PIERSON, 2001), ao mesmo tempo em que a austeridade é apresentada como única solução possível. Há que se notar também que a

percepção da população a respeito dos efeitos negativos de tal medida é bastante difusa no curto prazo, o que tende a diminuir os custos políticos de sua adoção (BAUER, KNILL, 2014).

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

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

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

No que tange especificamente à política de assistência social, ao esvaziamento financeiro e à adoção de programas paralelos ao SUAS já iniciados na gestão Temer, se somam medidas voltadas a um maior controle sobre os pobres e à acentuação de barreiras de acesso aos programas sociais. Tais medidas vão desde mudanças nos fluxos de concessão de benefícios até “caça” a possíveis fraudes na concessão de benefícios e programas. Dados do próprio governo federal indicavam que em agosto de 2020, cerca de 177 mil pessoas aguardavam na fila de espera para concessão do Benefício de Prestação Continuada, ao passo que um montante de quase 84 bilhões de reais foram cortados do Programa Bolsa Família. A crise que afeta também os entes subnacionais tem trazido a diminuição e até mesmo suspensão do cofinanciamento por parte dos estados e comprometendo a continuidade de muitos serviços.

Ao mesmo tempo, assiste-se a um conjunto de medidas que retrocede a própria noção da assistência social como política afiançadora de direitos. Em 2019, o governo federal implantou o

Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado – Pátria Voluntária, conduzida por um conselho presidido pela Primeira-Dama. Esse programa incentiva a participação dos cidadãos na promoção de práticas sustentáveis, culturais e educacionais voltadas para a população mais vulnerável.

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

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

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

A segunda razão diz respeito à baixa capacidade de organização, mobilização e vocalização dos segmentos beneficiados pela política de assistência social. Marcados pela heterogeneidade, baixa escolaridade e privações as mais diversas, esses segmentos estão também excluídos dos canais e estratégias de participação social. A principal base de apoio da política tem sido os profissionais da área, em especial aqueles com inserção simultânea na militância político-partidária e na academia, constituindo uma espécie de coalizão de defesa (advocacy coalition) em torno da política de assistência social. Esse grupo foi fundamental para a



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

própria constituição do SUAS, na medida em que assumiu cargos estratégicos (policy windows) no âmbito do governo federal, traçando as táticas necessárias para superar possíveis pontos de veto e buscar adesão de profissionais, gestores e conselheiros nos níveis subnacionais. Com a mudança da orientação política dos governos após o Golpe de 2016, esse grupo foi afastado e substituído por atores com vinculação aos interesses particularistas das organizações da sociedade civil ligadas a grupos religiosos e filantrópicos conservadores.

Já em relação aos níveis subnacionais, percebe-se que esses atores são bastante aderentes às orientações do gestor federal em exercício, sobretudo por meio da estrutura de incentivos financeiros criada para implantação de programas e benefícios. Os conselhos de assistência social em todas as esferas de governo têm sido marcados por forte presença de instituições filantrópicas interessadas em ganhos financeiros para suas entidades e pela tendência de aumento da participação de segmentos conservadores e de viés religioso. Ao mesmo tempo, a tradição clientelística que caracteriza a área tem se mantido, ainda que modernizada, sendo persistentes a existência do primeiro-damismo e o uso eleitoreiro da política pública pelos gestores como uma espécie de trampolim para impulsionar sua carreira política. E entre os profissionais, os vínculos precários de trabalho contribuem para uma alta rotatividade nos equipamentos da assistência social e os tornam mais vulneráveis às oscilações da condução política dos governos e gestores em exercício. A base de apoio capaz de resistir ao processo de desmonte encontrava-se, assim, bastante fragilizada.

Ao contrário do processo que comandou a Reforma Trabalhista, o desmonte da política de assistência social caminhou de forma incremental e sub-reptícia. A principal estratégia foi o corte de recursos financeiros, justificado pela EC n° 95/2016, implicando em perdas significativas para o custeio e manutenção dos serviços continuados. Mas outras estratégias foram adotadas, algumas delas sob a aparência de aperfeiçoamento ou recalibração da política. É o caso da proposição de um aplicativo para cadastramento no CadÚnico, com a justificativa de modernizá-lo. Mais do que um instrumento para registro de dados, o CadÚnico se constituiu como um mecanismo fundamental para acolhida da população, propiciando a escuta qualificada e reconhecimento de suas necessidades e demandas sociais, além da criação de vínculos da população com os serviços. A substituição desse processo por um aplicativo digital auto-preenchido implica na interdição dos mecanismos de proteção social à população mais pobre. Isso sem falar no enorme grau de exclusão digital da população brasileira, com dificuldades de acesso à internet e às informações necessárias para manuseá-la. Além disso, ataca o pacto federativo construído no

país, centralizando o processo no governo federal e esvaziando o papel desempenhado pelos municípios e estados na condução da política.

A adoção de processos burocráticos dificultou ainda mais o acesso a determinados benefícios, a exemplo do que ocorre com o BPC, cujo critério de renda passou a ser supervalorizado e impeditivo de considerar outras vulnerabilidades por meio da avaliação social, por exemplo. Como consequência, em 2019 pela primeira vez na série histórica desde sua implantação o BPC apresentou queda no número de beneficiários.

No caso do Programa Bolsa Família, o custo eleitoral de sua extinção era sabidamente alto, mas alterações menos radicais foram inicialmente introduzidas, como o congelamento do valor do benefício monetário e o aumento da fiscalização para evitar supostas fraudes. Mas em meio a ano eleitoral e em clara tentativa de conseguir votos populares, o governo extinguiu o PBF, substituindo-o pelo programa Renda Brasil, de forma não só para tirar o emblema de um programa criado pelo governo Lula, mas também para transformá-lo em simples transferência de renda, sem a retaguarda dos serviços sociais, nos moldes caros à orientação neoliberal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o texto procurou demonstrar, a mudança na coalizão política que governa o país teve peso decisivo no processo de desmonte do Sistema Único de Assistência Social. Não se trata apenas de retrocessos em uma política pública específica, mas uma ameaça ao próprio sistema brasileiro de proteção social como um todo.

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

É certo que para a construção dessas estratégias, o governo federal soube aproveitar brechas e ambiguidades da própria política de assistência social e do processo de institucionalização do SUAS. Muitas dessas ambiguidades relacionam-se ao fato de que as inovações introduzidas foram afiançadas pela advocacy coalition em cargos estratégicos na gestão ministerial. Não é de se subestimar, assim, que uma das estratégias centrais de desmonte



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

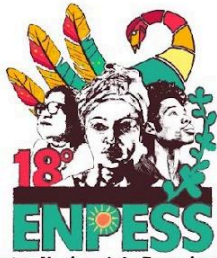
foi o esvaziamento da estrutura institucional responsável pela coordenação nacional do SUAS e o afastamento de atores chave dessa coalizão de defesa das arenas decisórias da política. Ao mesmo tempo, medidas protelatórias na concessão de benefícios, alterações nas regras para acesso aos serviços, cortes de recursos financeiros, instauração de programas assentados na concepção da assistência como socorro aos desvalidos e recomodificação da política de assistência social configuraram-se como algumas das estratégias que levadas a cabo no processo de desmonte do sistema.

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

A mudança na coalizão política que encabeça o governo federal possibilitou o retorno dos grupos sociais tradicionais, para quem a assistência social remete a práticas conservadoras de socorro aos desvalidos, com base na caridade cristã, e, portanto, como ação residual, focalizada e não um direito. A eles se agregam interesses no financiamento público para suas entidades e na recuperação de sua capacidade de penetração no Estado, então restringidas pelo SUAS. Desafios de tal monta precisam ser enfrentados agora que setores progressistas voltam ao governo federal e buscam retomar as bases que fundamentara o SUAS.

REFERÊNCIAS

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



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

BAUER, MW; JORDAN, A; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRTIER, A. **Dismantling Public Policy:** preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, MW; KNILL, C. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling, **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 16:1, 28-44, 2014.

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

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

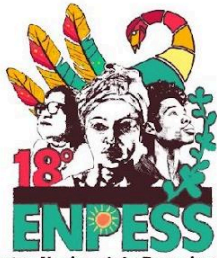
COHN, A. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, n.109, p.129-160, 2020.

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

LOBATO, LVC. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 721-730, Junho 2009.

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

PIERSON P. Coping with permanent austerity: Welfare State restructuring in affluent democracies. **Revue française de sociologie**, 2002, 43-2. L'Europe sociale en perspectives. Textes réunis et présentés par Anne-Marie Guillemard. pp. 369-406; doi: 10.2307/3322510. Disponível em



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

https://www.persee.fr/docAsPDF/rfsoc_0035-2969_2002_num_43_2_5498. Acesso em 31 out 2021.

SATYRO, NGD.; CUNHA, ESM. The Path of Brazilian Social Assistance Policy Post-1988: the Significance of Institutions and Ideas. **Brazilian Political Science Review** 8(1) pp. 80 – 108, 2014.

SPOSATI, A. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade** 87, 2006.