



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARLENE DE JESUS SILVA SANTOS

MUDANÇA INSTITUCIONAL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL

Brasília/DF

2022

MARLENE DE JESUS SILVA SANTOS

MUDANÇA INSTITUCIONAL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DO SISTEMA ÚNICO DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tese apresentada como parte dos requisitos
para obtenção do título de Doutora em
Ciência Política pelo Instituto de Ciência
Política da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Brasília/DF

2022

MARLENE DE JESUS SILVA SANTOS

MUDANÇA INSTITUCIONAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O
CASO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tese apresentada como parte dos
requisitos para obtenção do título de
Doutora em Ciência Política pelo
Instituto de Ciência Política da
Universidade de Brasília.

Aprovada em: ___ / ___ / ___

Prof. Doutor Paulo Carlos Du Pin Calmon
Orientador Universidade de Brasília

Profa. Doutora Suely M.V. G de Araújo
Membro interno Universidade de Brasília

Profa. Doutora Helga Cristina Hedler
Membro externo Universidade Católica de Brasília

Profa. Doutora Karen Santana de Almeida Vieira
Membro externo Universidade de Brasília

À Maria Vitoria de Jesus (*In Memoriam*)
À Sofia de Jesus Barroso
Meus amores

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Jeová pelo seu amor leal.

Agradeço a Sofia de Jesus Barroso pelo seu tempo e saúde mental despendidos em meio à uma pandemia, em favor da realização desta tese.

Agradeço ao meu orientador Prof. Doutor Paulo Carlos Du Pin Calmon pela empatia, paciência e amorosidade acolhedoras ao longo de todo o processo de tese.

Agradeço à Profa. Doutora Suely M.V. G de Araújo pela leitura cuidadosa do projeto e desta tese.

Agradeço à Profa. Doutora Helga Cristina Hedler por sua generosidade, amorosidade e disponibilidade em participar desta banca.

Agradeço à Profa. Doutora Karen Santana de Almeida Vieira por sua generosidade, amorosidade e disponibilidade em participar desta banca.

Jeová é a minha força e o meu escudo;

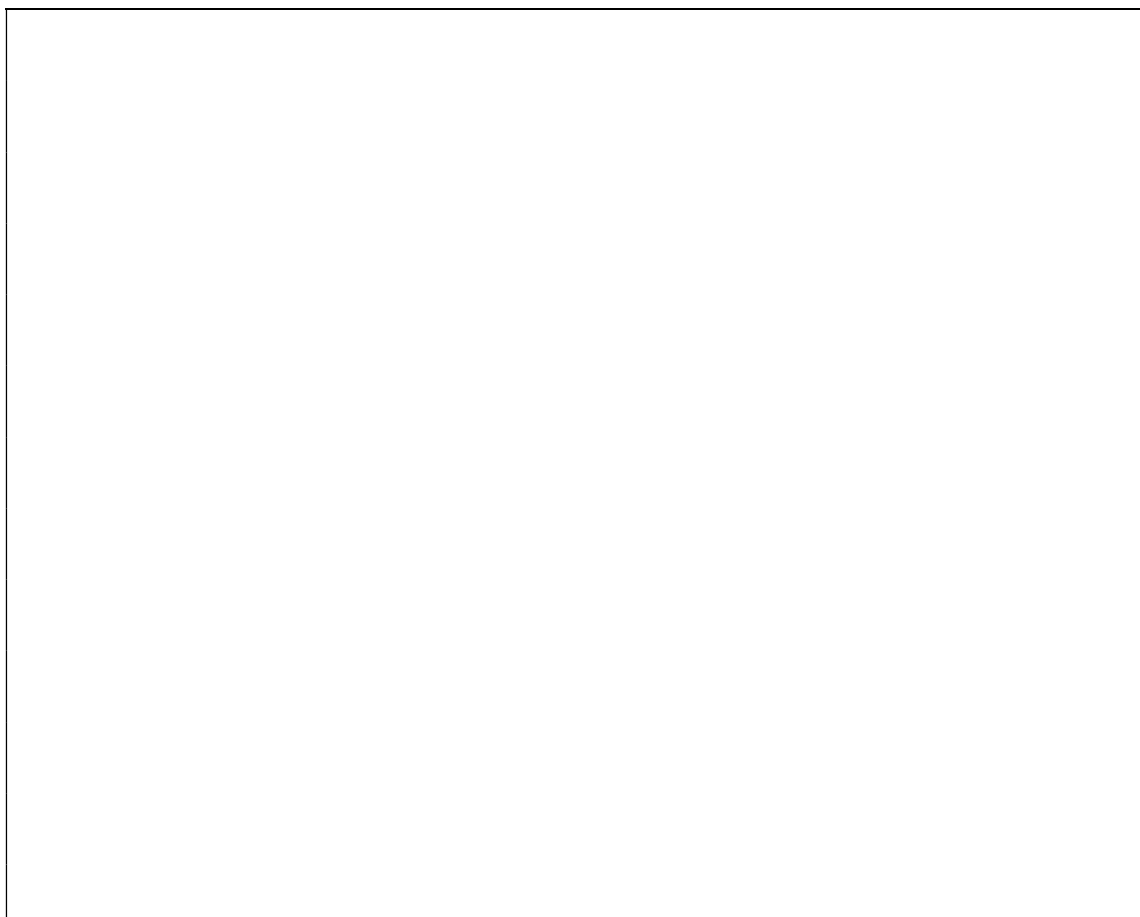
Nele confia o meu coração.

Eu recebi a sua ajuda, e o meu coração se alegra;

Assim, eu o louvarei com o meu cântico.

Salmos 28:7

<Espaço reservado para ficha catalográfica>



RESUMO

Instituída na Constituição Federal de 1988, como Política Pública de Seguridade Social, a Política de Assistência Social enfrentou um longo percurso de mudança para tornar-se um Sistema Único de Assistência Social, em 2004. Esta organização descentralizada e participativa contrasta com seu histórico e o legado caritativo/filantrópico, que alijou da proteção social um significativo quantitativo de cidadãos. Além disso, deu sustentação para um *status quo* mantenedor de desigualdade social, historicamente fundado por ações de um Estado clientelista e patrimonialista. Por meio do estudo sobre a mudança institucional e utilizando-se da ferramenta de *process tracing*, traçou-se o percurso das mudanças institucionais sofridas pela Assistência Social, no período 1988-2021. Assim, demonstrou-se a potencialidade e a urgência dessa Política Pública na realidade brasileira, como também se explicitou o campo de disputa política que ela significa. Ao longo desse tempo, enfrentando a discricionariedade, entre avanços e retrocessos, a perspectiva de gasto social materializou o poder de veto dos diferentes governos que se sucederam. Esta realidade foi diretamente enfrentada pela ação da sociedade civil organizada materializando os mecanismos que impulsionaram um crescente de consolidação da Política de Assistência Social enquanto direito de cidadania no Brasil. Isto se fez enfrentando dificuldades de financiamento e gestão ao longo do percurso, mas consolidando o Sistema Único de Assistência Social como um caso particular na Assistência Social e como política de atendimento às necessidades sociais, ainda em vigência, apesar dos recentes desafios.

Palavras-chave: assistência social; mudança institucional; *process tracing*; SUAS.

ABSTRACT

The social assistance instituted in the Federal Constitution of 1988 as a public policy of Social Security, faced a long path of change to become a Single Social Assistance System (SUAS) in 2004. This decentralized and participatory organization contrasts with the historic charitable/philanthropic legacy, which excluded a significant number of citizens from social protection and supported the maintenance of a status quo that maintains social inequality, historically founded by the action of a patronage and patrimonial State. Through the study of institutional change and the use of the process tracing tool, the course of institutional changes suffered by social assistance in the period 1988-2021 was traced, demonstrating the potential and urgency of this public policy in the Brazilian reality, as well as explaining the field of political dispute that it means. Over this time, facing discretion, between advances and setbacks, the perspective of social spending materialized the veto power of the different governments that succeeded and was directly faced by the action of organized civil society, materializing the mechanisms that drove a growing consolidation of the social assistance policy as a right of citizenship in Brazil. This was done by facing financing and management difficulties along the way but consolidating the SUAS as a particular case in social assistance as a policy to meet social needs, still in force despite recent challenges.

Keywords: social assistance; institutional change; process tracing; SUAS.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Linha do tempo das ações de Assistência Social no Brasil	49
Figura 2 –	Logotipo do SUAS	74
Figura 3 –	Representação do modelo de mudança institucional	83
Figura 4 –	Aspectos do modelo de análise da mudança institucional na Assistência Social brasileira	100
Figura 5 –	Tradução visual do conceito de mecanismos de George e Bennett	107
Figura 6 –	Representação da linha do tempo da Assistência Social	109
Figura 7 –	Dados coletados nas redes sociais sobre intolerância com a classe social ...	118
Figura 8 –	Dados coletados nas redes sociais sobre intolerância com a classe social – Nuvem de termos	119
Figura 9 –	Desenho de Sonia Draibe sobre a proteção social no governo FHC	147
Figura 10 –	Linha do Tempo da mudança na Assistência Social	230

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipos de agentes de mudança	115
Tabela 2 – Alinhamentos das coalizões	115
Tabela 3 – Fontes contextuais e institucionais de agentes de mudança	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Fontes contextuais e institucionais de mudança institucional	84
Quadro 2 –	Aspectos para identificação do comportamento das variáveis do modelo – Variável características institucionais	113
Quadro 3 –	Representação do formato da resposta às questões do modelo – Variável características institucionais	113
Quadro 4 –	Aspectos para identificação do comportamento das variáveis do modelo – Variável contexto político	114
Quadro 5 –	Resposta às questões do modelo - Variável contexto político	114
Quadro 6 –	Aspectos de identificação do comportamento das variáveis do modelo – Variável atores	114
Quadro 7 –	Mecanismo causal – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva	128
Quadro 8 –	Instrumentos normativos representativos da mudança – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva	128
Quadro 9 –	Características do contexto político – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva	129
Quadro 10 –	Características institucionais – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva	129
Quadro 11 –	Atores – Alinhamento das coalizões – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva	130
Quadro 12 –	Atores - Tipos de agentes de mudança – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva	130
Quadro 13 –	Quadro da mudança - Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva	131
Quadro 14 –	Mecanismo causal – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão	139
Quadro 15 –	Instrumentos normativos representativos da mudança – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão	139
Quadro 16 –	Características do contexto político – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão	139
Quadro 17 –	Características institucionais – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão	141
Quadro 18 –	Atores – Tipos de agentes de mudança – Lei Orgânica da Assistência	

	Social – Mudança por conversão	142
Quadro 19 –	Atores – Alinhamento das coalizões – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão	142
Quadro 20 –	Trajectoria da mudança – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão	143
Quadro 21 –	Mecanismo causal – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva	163
Quadro 22 –	Instrumentos normativos representativos da mudança – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva	163
Quadro 23 –	Características do contexto político – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva	164
Quadro 24 –	Características institucionais – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva	164
Quadro 25 –	Atores – Tipos de agentes de mudança – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à Deriva	165
Quadro 26 –	Atores – Alinhamento das coalizões – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva	165
Quando 27 –	Trajectoria da mudança – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva	167
Quadro 28 –	Mecanismo causal – O SUAS – Mudança por conversão	174
Quadro 29 –	Instrumentos normativos representativos da mudança – O SUAS – Mudança por conversão	175
Quadro 30 –	Características do contexto político – O SUAS – Mudança por conversão	176
Quadro 31 –	Características Institucionais – O SUAS – Mudança por conversão	177
Quadro 32 –	Atores – Tipos de agentes de mudança – O SUAS – Mudança por conversão	177
Quadro 33 –	Atores – Alinhamento das coalizões – O SUAS – Mudança por conversão	178
Quadro 34 –	Trajectoria da mudança – O SUAS – Mudança por conversão	179
Quadro 35 –	Mecanismo causal – Consolidação do SUAS – Mudança à deriva	187
Quadro 36 –	Instrumentos normativos representativos da mudança – Consolidação do SUAS – Mudança à deriva	188

Quadro 37 –	Características do contexto político – Consolidação do SUAS – Mudança à deriva	188
Quadro 38 –	Características institucionais – Consolidação do SUAS – Mudança à deriva	189
Quadro 39 –	Atores – Tipos de agentes de mudança – Consolidação do SUAS – Mudança à deriva	190
Quadro 40 –	Atores – Alinhamento das coalizões -Consolidação do SUAS – Mudança à deriva	190
Quadro 41 –	Trajectoria da mudança – Consolidação do SUAS – Mudança à deriva	192
Quadro 42 –	Mecanismo causal – Governos Temer – Mudança em camadas	198
Quadro 43 –	Instrumentos normativos representativos da mudança – Governos Temer – Mudança em camadas	198
Quadro 44 –	Características do contexto político – Governos Temer – Mudança em camadas	199
Quadro 45 –	Características Institucionais – Governos Temer - Mudança em camadas .	200
Quadro 46 –	Atores – Tipos de Agentes de Mudança – Governos Temer - Mudança em camadas	201
Quadro 47 –	Atores – Alinhamento das coalizões – Governos Temer – Mudança em camadas	202
Quadro 48 –	Trajectoria da mudança – Governos Temer – Mudança em camadas	203
Quadro 49 –	Mecanismo causal – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas	212
Quadro 50 –	Instrumentos normativos representativos da mudança – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas	212
Quadro 51 –	Características do contexto político – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas	212
Quadro 52 –	Características institucionais – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas	213
Quadro 53 –	Atores – Tipos de agentes de mudança – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas	213
Quadro 54 –	Atores – Alinhamento das coalizões – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas	213
Quadro 55 –	Trajectoria da mudança – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas	215
Quadro 56 –	Itens de análise comparativa SUAS x SUS	225

Quadro 57 – Quadro resumo da Mudança Institucional na Política de Assistência Social	229
--	-----

LISTA DE SIGLAS

ABEPSS	Associação Brasileira e Ensino e Pesquisa em Serviço Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada de Assistência Social
CF	Constituição Federal
CMB	Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas
<i>CHA</i>	<i>Comparative-historical analysis</i>
CQM	Comunica Que Muda
CNAS	Conferência Nacional de Assistência Social
CPF	Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GT/MPAS	Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social
I PND	I Plano de Desenvolvimento da Nova República
IGDSUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MBES	Ministério do Bem-Estar Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NESP	Núcleo de Estudos de Saúde Pública
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social
PUC/SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Programa Brasil Sem Miséria
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

MPAS	Programa do Agente Jovem
MPAS	Renda Mensal Vitalícia
SAS	Secretaria de Assistência Social
SEPLAN	Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	23
2	ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ESPAÇO DE COALIZÕES POLÍTICAS E COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL	27
2.1	ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO PRINCÍPIO E COMO AÇÃO TRANSFORMADORA DA REALIDADE.....	27
2.2	LINHA DO TEMPO DO ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES HUMANAS: DA ASSISTÊNCIA PELA COMUNIDADE À DESCONVERSÃO	31
2.3	ASPECTO OPERACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO AMBIENTE DA DESCONVERSÃO: AS OPÇÕES POSSÍVEIS	33
3	PERCURSO POLÍTICO OPERACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	40
3.1	O CAMPO POLÍTICO DE INFLUÊNCIA PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	40
3.2	ATUAÇÃO DO STATUS QUO NAS NECESSIDADES HUMANAS - A LINHA DO TEMPO OPERACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL ..	48
3.2.1	As Santas Casas de misericórdia – Assistência Social e dádiva	49
3.2.2	A perspectiva do seguro social e o modelo de Assistência Social subsidiário/residual	53
3.2.3	A gênese e a efetivação da Assistência Social como política pública, em 1988	56
3.2.3.1	Momento “zero” – Antecedentes da Constituição Federal de 1988.....	56
3.2.3.2	Conceito da Assistência Social: um efeito colateral do Programmatic Institution da Previdência Social? - Impressões da análise dos antecedentes da Constituição Federal de 1988	63
3.2.3.3	A magnitude do conceito de seguridade – por que esta mudança é importante no campo da Assistência Social?	69
3.2.4	A LOAS – Efetivação dos preceitos constitucionais e práticas recorrentes na Assistência Social.....	71
3.2.5	Efetivação das demandas da Conferência Nacional de Assistência Social – O SUAS.....	73
3.2.6	Conclusão do percurso histórico da assistência: abertura do caminho para a discussão de mudança	76

4	PERCURSO PELO CONCEITO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL ...	77
4.1	A MUDANÇA INSTITUCIONAL USOS E FORMAS.....	77
4.2	O MODELO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL MAHONEY E THEELEN (2010)	80
4.3	APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: EXEMPLOS NO CAMPO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	86
5	MODELO ANALÍTICO DE PESQUISA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL DO CASO SUAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.	93
5.1	AS VARIÁVEIS DO MODELO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL APLICADAS À ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	93
5.1.1	O campo do contexto político na área de Assistência Social	93
5.1.2	O campo das características institucionais na Assistência Social	96
6	METODOLOGIA	101
6.1	MÉTODO E MATERIAIS.....	101
6.2	ESTUDO DE CASO	104
6.3	<i>PROCESS TRACING</i>	105
6.3.1	Uso do <i>process tracing</i>	108
6.4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	109
6.4.1	Etapas	110
6.4.1.1	Seleção e coleta de dados.....	110
6.4.1.2	Construção da linha do tempo.....	111
6.4.1.3	Identificação do comportamento das variáveis do modelo.....	112
6.4.1.4	Definição do tipo de mudança para cada período	116
7	PERCURSO DA MUDANÇA INSTITUCIONAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	117
7.1	CONSOLIDAÇÃO FORMAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL ..	121
7.1.1	Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva	126
7.1.1.1	Análise: atores, contexto e instituições – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva	128
	<i>a) Mecanismo causal.....</i>	128
	<i>b) Instrumentos normativos representativos da mudança.....</i>	128
	<i>c) Características do contexto político.....</i>	129

<i>d) Características institucionais.....</i>	129
<i>e) Atores.....</i>	130
<i>f) Trajetória da mudança – Quadro geral.....</i>	131
<i>g) Achados e aprendizados.....</i>	132
7.1.2 Um novo salto formal na assistência social – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Mudança por conversão	133
7.1.2.1 Análise: atores, contexto e instituições Lei Orgânica da Assistência Social - Mudança por conversão	139
<i>a) Quadro mecanismo causal.....</i>	139
<i>b) Instrumentos normativos representativos da mudança:</i>	139
<i>c) Características do contexto político.....</i>	139
<i>d) Características institucionais.....</i>	141
<i>e) Atores.....</i>	142
<i>f) Trajetória da mudança – Quadro geral.....</i>	143
<i>g) Achados e aprendizados.....</i>	144
7.2 ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS – NOVAS DISPUTAS NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – MUDANÇA À DERIVA.....	145
7.2.1 Análise: atores, contexto e instituições - Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva	163
<i>a) Quadro mecanismo causal.....</i>	163
<i>b) Instrumentos normativos representativos da mudança:</i>	163
<i>c) Características do contexto político.....</i>	164
<i>d) Características Institucionais</i>	164
<i>e) Atores.....</i>	165
<i>f) Trajetória da mudança – Quadro geral.....</i>	166
<i>g) Achados e aprendizados.....</i>	168
7.3 O SUAS – O CASO DE EFETIVAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COM POLÍTICA PÚBLICA DE CIDADANIA – MUDANÇA POR CONVERSÃO	170
7.3.1 Análise: atores, contexto e instituições – O SUAS – Mudança por conversão	174
<i>a) Quadro mecanismo causal.....</i>	174
<i>b) Instrumentos normativos representativos da mudança.....</i>	175
<i>c) Características do contexto político.....</i>	176
<i>d) Características Institucionais</i>	177

e) Atores.....	177
f) Trajetória da mudança – Quadro geral.....	179
g) Achados e aprendizados.....	180
7.4 CONSOLIDAÇÃO DO SUAS POR MEIO DA INTERSETORIALIDADE – MUDANÇA À DERIVA	181
7.4.1 Análise: atores, contexto e instituições. Consolidação do SUAS – Mudança à deriva	187
a) Quadro Mecanismo causal	187
b) Instrumentos normativos representativos da mudança.....	188
c) Características do contexto político.....	188
d) Características institucionais.....	189
e) Atores.....	189
f) Trajetória da mudança – Quadro geral.....	192
g) Achados e aprendizados.....	193
7.5 GOVERNOS TEMER E BOLSONARO – A REVERSÃO DE PODER PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS E A RESILIÊNCIA DO SUAS ÀS ADVERSIDADES – MUDANÇAS EM CAMADAS	194
7.5.1 Governo Temer: a volta da primeira-dama e a demonstração de força dos conselhos de Assistência Social - Mudança em camadas	195
7.5.1.1 Análise: atores, contexto e instituições Governos Temer - Mudança em camadas	198
.....	198
a) Quadro mecanismo causal	198
b) Instrumentos normativos representativos da mudança:	198
c) Características do contexto político.....	199
d) Características Institucionais	200
e) Atores.....	201
f) Trajetória da mudança – Quadro geral.....	202
g) Achados e aprendizados.....	203
7.5.2 Governo Bolsonaro, reversão conservadora, pandemia e redirecionamento de poder para os gestores municipais – Mudança em Camadas	204
a) <i>Chama atenção a falta de apoio e orientação federal na pandemia</i>	209
7.5.2.1 Análise: atores, contexto e instituições no governo Bolsonaro – Mudança em Camadas	212

a) Quadro mecanismo causal.....	212
b) Instrumentos normativos representativos da mudança	212
c) Características do contexto político	212
d) Características institucionais	213
e) Atores.....	213
f) Trajetória da mudança – Quadro geral.....	215
g) Achados e aprendizados	216
8 SUS x SUAS: DIÁLOGO SOBRE APROXIMAÇÕES E DIFERENÇAS	
218	
8.1 O PERCURSO HISTÓRICO DA SAÚDE NO BRASIL	223
8.2 PERCURSO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	224
9 CONCLUSÃO	229
REFERÊNCIAS	233

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se concentra em um aprofundamento sobre o tema da mudança institucional na estrutura de governança da Política Pública de Assistência Social no Brasil, no período de 1988, até a atualidade, com o foco no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) enquanto um caso representativo.

O estudo da mudança na Assistência Social é relevante porque, ao longo da história brasileira, essa Política Pública foi marcada pelo clientelismo e filantropia, que faziam dela uma política muito ineficiente. Contudo, apesar de inócua, por longos anos na história nacional, ela sempre foi fundamental, haja vista o histórico nacional de escravidão e desigualdade social.

Esse cenário começa a se transformar em 2004, quando foi lançado o SUAS, um sistema de gestão e financiamento que busca romper com o histórico de ineficiência da Assistência Social e traz claros objetivos de sua efetivação, nos moldes de cidadania previstos na Constituição Federal, de 1988 (CF) e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

A natureza do SUAS difere-se do histórico comportamento da Política de Assistência Social no Brasil. É por isso que este trabalho vai procurar entender “como” a Assistência Social passou de uma política desorganizada e clientelista para uma política pública com gestão e financiamento na perspectiva de cidadania, a partir do SUAS.

Esta perspectiva difere do que vem sendo produzido sobre a Assistência Social e o SUAS, na maioria dos estudos disponíveis. A bibliografia da área tende a analisar a evolução da Assistência Social, a partir de seus marcos emblemáticos, como a Constituição e a LOAS, entendendo-os como processos abruptos de inflexão ou motivada por choques políticos e econômicos. Embora reconheça a importância desses momentos históricos e conjunturas, esta tese fará um olhar gradual e contínuo para os movimentos por trás destes contextos. O que se propõe é entender a importância e os impactos dos períodos emblemáticos, mas com foco em seu processo e sua gradualidade dentro do período histórico.

A principal diferença, enquanto análise, é que será mudada a análise aparente para a análise intrínseca dos fatos, com o fim último de se conhecer os processos políticos subjacentes à mudança da Assistência Social.

Sabe-se que a Assistência Social, ao atender necessidades humanas, tem como característica intrínseca a promoção de disputas políticas. E que a sua efetividade, enquanto política emancipatória, envolve promover tais disputas para o fim último de atendimento ao cidadão. Por isso, uma análise que foque nesses processos intrínsecos a esta Política Pública

pode ser útil para indicar caminhos para a construção de legados, assim como promover alertas de ameaças aos seus avanços, apontando caminhos para evitá-los.

Para este trajeto o foco é a análise da mudança de estrutura administrativa e financeira promovida pelo SUAS, adotando-o como caso emblemático no percurso da Política de Assistência Social, como um todo. Intenta-se entender também por que este processo aconteceu. O como e o porquê serão investigados na história da Assistência Social no Brasil, entre os anos 1988 e 2020, avaliando as mudanças que ela sofreu, desde a sua instituição como política pública, até os dias atuais.

Por isso, as perguntas de pesquisa são: Quais mudanças ocorreram nas instituições que caracterizam a Assistência Social entre 1988 e 2020? Como e porque a Assistência Social mudou desde a sua instituição, em 1988, até a atualidade? Como foi possível mudar a Assistência Social por meio do SUAS? Por que a Assistência Social demorou tanto tempo para se organizar em um sistema descentralizado e participativo?

Para investigar estas perguntas esta tese tem como objetivos:

Objetivo Geral: descrever, classificar e explicar as principais mudanças institucionais ocorridas na Política de Assistência Social no Brasil, assumindo o SUAS como caso de efetivação do sistema de garantia de direitos.

Objetivos Específicos:

- 1) Identificar e descrever as principais mudanças ocorridas na Política de Assistência Social brasileira;
- 2) Classificar as mudanças ocorridas conforme tipologia proposta por Mahoney e Thelen (2010);
- 3) Identificar os mecanismos que melhor caracterizam os processos de mudança da Política de Assistência Social brasileira.

A base de investigação dos objetivos é a perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, percebendo a mudança institucional como decorrente de um processo de conflito entre diferentes coalizões envolvidas nos subsistemas da Política de Assistência Social. E analisar a *compliance* (ou obediência) como uma estratégia de mudança decorrente dos conflitos políticos (MAHONEY; THELEN, 2010).

No que se refere à descrição das mudanças na governança, conforme o objetivo específico 1, serão abordadas informações que respondam às questões como: a justificativa para a ocorrência da mudança; apresentação de antes e depois dessas mudanças, possíveis alterações no perfil da distribuição de recursos entre os muitos atores envolvidos; alterações na distribuição de autoridade e poder; movimentações no poder de veto dos atores; disputas e

conflitos entre atores envolvidos, ou seja, atores e coalizões dominantes (ganhadores e perdedores) nesse processo de mudança; estratégias, objetivos e ferramentas de ação utilizadas pelos atores.

Para classificar as mudanças, conforme o objetivo 2, utiliza-se subsidiariamente a tipologia de mudança gradual proposta por Mahoney e Thelen (2010), cuja classificação é de natureza configuracional, estabelecendo um mecanismo causal de mudança gradual.

Mahoney e Thelen (2010) explicam as mudanças graduais por uma combinação de fatores: (I) conflitos de poder (e de recursos) entre diferentes agentes de mudança (atores, coalizões) e (II) características do contexto político (alto/baixo poder de veto para a ocorrência de mudanças) combinado com características da instituição (alto/baixo nível de discricionariedade na interpretação/implementação).

Na classificação do contexto político observam-se as características estruturais associadas ao contexto político em que ocorreu a mudança identificando os atores que tinham poder de veto em relação a essa mudança. Este poder de veto pode ser classificado como “forte” (impedindo a aprovação/implementação da norma) ou “fraco” (pouco capaz de impedir a aprovação/implementação da norma).

Na classificação do tipo de instituição observa-se a partir das características intrínsecas da instituição (lei, norma, regulamento etc.) e as estratégias políticas a ela associadas. O foco é observar se a instituição possui alto ou baixo grau de discricionariedade na sua interpretação ou na implementação das regras institucionais. A discricionariedade fala da obediência, ou não, dos atores para com a regra estabelecida no contexto analisado.

Na classificação do tipo de agente de mudança dominante observa-se quem foram os agentes (atores/coalizões) de mudança, suas estratégias e ações (MAHONEY; THELEN, 2010).

Já na classificação do mecanismo de mudança gradual, os tipos previstos no modelo de Mahoney e Thelen (2010) são: mudança por camadas, mudança à deriva, mudança por conversão ou mudança por deslocamento.

Uma vez que as mudanças foram devidamente descritas e seus componentes tenham sido identificados e classificados, pode-se inferir a razão para as mudanças identificando os mecanismos que melhor caracterizam esses processos e atinge-se o terceiro objetivo.

Este percurso investigativo será guiado por alguns aspectos metodológicos a serem apresentados e detalhados no capítulo de metodologia. Enquanto escolhas metodológicas, será feito o uso do estudo de caso com referência ao SUAS Esta utilização que se justifica pela característica da análise, cujo foco é entender os processos subjacentes à mudança, campo de

estudo do qual dados quantitativos estão pouco disponíveis, ou não fazem sentido, devido à subjetividade da análise.

No percurso de análise temporal utiliza-se a perspectiva qualitativa, em estudo longitudinal, para compreender os diferentes períodos de mudança na Assistência Social, no espaço temporal entre 1988-2021. O aspecto longitudinal tem por finalidade conhecer com profundidade o caso, ao longo do período histórico selecionado, bastante adequado aos objetivos desta tese.

Por fim, o uso do *process tracing*, ou rastreamento de processo. Esta técnica consiste em construir uma linha do tempo em que se procure fazer evidente os mecanismos causais em ação, no processo de mudança. Guia-se pela teoria da mudança institucional, que será uma ferramenta de identificação das evidências e conclusões a respeito do processo de mudança institucional, permitindo acessar o como e o porquê na análise. O conjunto destas metodologias será alimentado por meio de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.

A tese está estruturada em 7 capítulos. O primeiro capítulo apresenta o conceito de Assistência Social e a discussão das necessidades humanas na sociedade moderna subjacentes a ele. Versa ainda, sobre as formas possíveis de operação da Assistência Social, com vistas a construir ou não, para a emancipação dos indivíduos atendidos. O segundo capítulo apresenta o histórico das ações de Assistência Social no Brasil. O terceiro capítulo percorre o conceito e as aplicabilidades da discussão de mudança institucional para o campo das políticas sociais. No quarto capítulo, apresenta-se o modelo analítico da pesquisa do qual são explicitadas as formas de utilização das categorias do modelo de Mahoney e Thelen (2010) para o campo específico da Assistência Social brasileira. O capítulo cinco detalha a metodologia utilizada procurando dar-lhe replicabilidade. O sexto capítulo apresenta os resultados de pesquisa nomeando as mudanças institucionais ocorridas na Assistência Social brasileira, no período 1988-2021. Por fim, o sétimo capítulo inicia um debate recorrentemente nomeado da relação de proximidade ou mimetismo do SUAS, com relação ao SUS. Busca-se neste debate aproximar as discussões sobre mudanças na Assistência Social com o campo da discussão de mudança institucional nas políticas sociais, no âmbito da ciência política.

A conclusão resume o percurso e os principais achados desta jornada com a qual se espera contribuir para o fortalecimento da Assistência Social enquanto política pública de cidadania. E ainda, apontar as estratégias que possam ser utilizadas para a manutenção do legado do SUAS e que essas, igualmente, contribuam para a agenda de pesquisa sobre mudanças institucionais nas políticas públicas sociais, no âmbito da ciência política.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ESPAÇO DE COALIZÕES POLÍTICAS E COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL

Este capítulo visa discutir a Assistência Social como conceito vinculado às necessidades humanas, abrandar confusões na definição e escopo de atuação e localizá-la no campo das discussões de desigualdade social, na sociedade capitalista.

2.1 ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO PRINCÍPIO E COMO AÇÃO TRANSFORMADORA DA REALIDADE

A atualidade demonstra, embora não seja óbvio e muito menos sistematizado, que “a Assistência Social não é um conceito em crise”, mas ao contrário, encontra-se em silenciosa ascensão (PEREIRA, 1996, p. 15).

Encontra-se um exemplo disso no livro “Como as democracias morrem”, de Levitsky e Ziblatt (2018), que analisam o percurso dos Estados Unidos e suas recentes curvas de apartação com relação a conteúdos genuinamente democráticos, cuja principal indicação foi a eleição de Donald Trump. Chamam estas constatações de “enredo cruel” e concluem que os fatores que construíram este caminho foram: o rompimento com a tolerância mútua e a diminuição do respeito às reservas institucionais (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 234).

Reconhecendo que a criação de normas e instituições que sustentam a democracia, assim como os códigos de conduta subjacentes, são um “empreendimento coletivo”, os autores assumem que as ampliações de desigualdades concorrem para o acirramento deste cenário. Este se configura como desrespeito institucional e disputa política, corrompendo o histórico “credo americano”, cuja base é a liberdade individual e o igualitarismo (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 235). Nesse sentido, afirmam que um caminho fundamental para evitar o colapso democrático e dar novo rumo às discussões sobre democracia é a retomada do tema da desigualdade, pois o afastamento desta discussão ao longo da história é a liga mestra necessária à manutenção da ordem e de princípios dos quais se quer preservar, atualmente.

Ainda nessa linha, destacam que a sociedade norte americana alicerçou seu desenvolvimento econômico em grave desigualdade social e racial, fatores que na atualidade acirraram os ânimos baseados em ressentimentos, o que faz com que os atores polarizem as discussões políticas, tratando seus rivais como inimigos e desrespeitando o uso dos canais institucionais democráticos.

Como caminho à superação da polarização, cujo impacto democrático é visto como devastador pelos autores, nomeia-se a “assistência social” como o meio para enfrentar as dicotomias (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 252).

Apresentando seu potencial como política pública e como princípio norteador de outras políticas sociais, argumentam que a Assistência Social, (na realidade dos Estados Unidos) precisa abandonar seu caráter seletivo. Além disso, precisa continuar protegendo as famílias em diversos campos como Saúde, Previdência Social e Renda Básica de Cidadania, seguindo a lógica e o enfrentamento das desigualdades enquanto horizonte da justiça social.

Levitsky e Ziblatt (2018), já caracterizavam, precisamente em 2018, o cenário mundial que se tornaria ainda mais aplicável e generalizável em circunstâncias de pandemia, a partir de 2020. Depreende-se da discussão dos autores que as desigualdades potencializam o afastamento democrático, assim como possuem importante impacto econômico.

Isto posto, coloca-se no centro do debate, embora ainda implícito e pouco nomeado, o conceito de Assistência Social, levantando questões como: Por que o tema da desigualdade é importante na nossa sociedade? O que representa o termo Assistência Social e qual o seu papel nesse processo? Para responder à estas indagações será preciso percorrer um percurso conceitual e histórico.

A Assistência Social, antes de ser política pública social conhecida na sociedade moderna, cujas características serão explicitadas, pertence ao campo das relações humanas eivadas de **necessidades**. É preciso discutir este último termo para chegar ao conceito e suas funções do primeiro, pois como dizem Doyal e Gough (1984, p. 6), “a discussão da noção de necessidades humanas é central se o objetivo é discutir o sofrimento ou bem-estar humano”.

As necessidades humanas estão no campo daquilo que o ser humano precisa, por essência, tanto em termos biológicos como em termos sociais, para garantir a sua sobrevivência. Dois autores enfatizam este conceito:

Para Doyal e Gough (1984, p. 15-16):

To put this another way, in order to act successfully, people again need physically to survive and need enough sense of their own identity or autonomy to initiate actions on the basis of their deliberations. Survival and autonomy are therefore basic needs: they are both conceptual and empirical preconditions for the achievement of other goals.

[...] So, it is health rather than survival – both physical and mental health – which is the most basic human need and the one which it will be in the interest of individuals to satisfy before any others. [...]

Yet, even at this early stage of argument, such admissions implicitly endorse the existence of basic needs, their difference from wants and the dangers likely to arise if they are not met.

The second set of basic needs which must be met for actions to be successful relates to individual identity or autonomy – the private and public sense of “self.

Anos mais tarde, Gough (2000, p. 4 e 6), conceitua:

The universality of need rests upon the belief that if needs are not satisfied, then serious harm of some objective kind will result.

Can we then agree on a notion of harm? We define serious harm as fundamental disablement in the pursuit of one's vision of the good. It is not the same as subjective feelings like anxiety or unhappiness. Another way of describing such harm is as an impediment to successful social participation.

[...]

Basic needs consist in those universal preconditions that enable such participation in one's form of life. We identify these universal prerequisites as physical health and autonomy.

Survival, and beyond that a modicum of physical health, is essential to be able to act and participate. But that is not enough. Humans, distinct from other species, also exhibit autonomy of agency - the capacity to make informed choices about what should be done and how to go about doing it. This is impaired, we go on to say, by severe mental illness, poor cognitive skills, and by blocked opportunities to engage in social participation. Health and autonomy are basic needs of all people.

As necessidades humanas, portanto, apresentam alguns elementos fundantes:

- 1) São universais, ou seja, se referem ao gênero humano em diferentes culturas, embora os autores reconheçam que a cultura molda o máximo e mínimo de necessidades a serem satisfeitas por cada conjunto de pessoas;
- 2) Sua ausência significa risco de vida;
- 3) Formalizam-se por meio de duas atenções básicas: construção de saúde física e autonomia.

Os autores reconhecem e nomeiam o que precisa ser garantido, em qualquer meio social, para que a sociedade funcione com o mínimo de dignidade aos seus membros. A garantia das necessidades básicas é apresentada como condição para participação no meio social que, em última instância, é o que todo ser humano almeja, porque se vive em função da sociabilidade.

Os prejuízos mencionados pela ausência das necessidades básicas podem ser físicos, de sobrevivência, ou ainda, riscos à plena condição de participação social crítica e ativa (DOYAL; GOUGH, 1984). No primeiro seriam atendidas as necessidades do campo físico e biológico tais como alimentação, moradia e transporte, entre outros. No âmbito da autonomia estariam atendidas as necessidades de livre convivência e participação social, sem opressões. Frisam ainda que a autonomia estaria além do individualismo ou subjetivismo, mas no âmbito dos aspectos democráticos de liberdade.

No horizonte desta noção de autonomia está, em última instância, a defesa da democracia como o recurso capaz de livrar os indivíduos, não só da opressão sobre as suas liberdades (de escolha e de ação), mas também da miséria e do desemprego (PEREIRA, 2000, p. 70).

A discussão de necessidades coaduna, portanto, com a discussão de Levitsky e Ziblatt (2018, p. 245) e faria parte do “empreendimento coletivo” cujo principal alvo é a construção da liberdade individual e da igualdade de oportunidades.

Depreende-se ainda, que a discussão e atenção às necessidades humanas implica no desvelamento (ou manifestação), assim como no tensionamento político, porque atender necessidades envolve uma opção, como salientam Doyal e Gough (1994, p. 188):

A way of reasoning is suggested to justify a morality of human need satisfaction. If we seriously expect others to perform the moral duties and responsibilities that we believe they ought to, then we must provide them with the necessary resources and opportunities. The soundness and the scope of this argument are examined both for the case of members of the same culture and in an intercultural context.

Conforme a argumentação do autor, entende-se que se uma sociedade espera a construção de condições de autonomia para seus membros, isso implica em olhar e promover atenção às necessidades humanas básicas. Subentende-se que no horizonte da democracia está a atenção às necessidades.

Voltando ao conceito de assistência, ela coloca em debate as necessidades e utiliza-se de meios para buscar atendê-las. Por isso, não se resume à uma ação, mas carrega essencialmente um indicativo político, relacional: “[...] a assistência social é a via privilegiada através da qual o princípio da atenção às necessidades sociais se manifesta e se impõe como um chamamento legítimo à promoção da justiça.” (PEREIRA, 1996, p. 19).

Do conceito da autora verifica-se que a assistência possui um componente de **princípio para relações humanas equilibradas** e de **ação transformadora**, geralmente traduzido na sua operação como política pública de cidadania.

Como **princípio**, a Assistência Social guia-se pelo propósito de assistir socialmente os indivíduos como parte essencial do processo de interação humana. Reconhece, portanto, o que colocam Doyal e Gough (1984) quanto à responsabilidade social em garantir meios e saídas de saúde física e autonomia para a construção de uma sociedade mais equilibrada.

Portanto, a Assistência Social não é só a política (ou campo) garantidor (a) das necessidades, mas é também, como salienta Sposati (1995, p. 20), “processante¹” na politização das necessidades e a consequente busca por soluções. Sendo ambiente de disputa, distribuição dos recursos e poder político na sociedade, a assistência deve buscar a emancipação dos indivíduos ampliando suas escolhas.

Já o **aspecto operacional** previsto no conceito refere-se à construção de meios e métodos de atenção às diferentes necessidades e nisto, passa a agir sobre a Assistência Social o componente histórico, pois ela vai ganhar formatos diferentes ao longo do processo histórico humano, com rebatimentos no grau e forma de sua realização.

Isso significa salientar que, embora como princípio a Assistência Social assume a função de atendimento às necessidades humanas, no horizonte da construção de autonomia, nem sempre ao longo da história, a operacionalização destas ações significou a construção de resultados condizentes com este princípio norteador. Isso acontece nas diferentes sociabilidades humanas, com algumas adequações que precisam ser pontuadas, especialmente quanto à sociedade moderna. Este percurso se verá a seguir.

2.2 LINHA DO TEMPO DO ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES HUMANAS: DA ASSISTÊNCIA PELA COMUNIDADE À DESCONVERSÃO

Ao se observar as instituições em sociedades antigas (ou tradicionais), pode-se perceber um padrão majoritariamente voltado às relações de comunidade, cuja principal incerteza era a escassez. Arranjos de sobrevivência e de costume (instituições informais) quase se imbricavam com as relações formais, operadas em geral pelas instituições familiares, religiosas ou monárquicas.

No contexto das sociedades pré-capitalistas, as necessidades e o consequente aspecto operacional da Assistência Social se dava em função de infortúnios e faziam parte do imaginário social como automático e obrigatório.

Polanyi (2000), explica que, embora as civilizações anteriores à sociedade moderna estivessem permeadas por relações de exploração, em geral podia-se observar alguns fatores intrínsecos: I) relações familiares e de castas; II) apoio intrafamiliar; III) posse da terra; IV) Proximidade entre os indivíduos – relações de vizinhança; V) subordinação do mercado à sociedade; VI) **assistência incondicional e proteção contra a inanição**; e, VII) pobreza

¹ A autora argumenta que a assistência social como princípio está presente em outras políticas públicas no sentido de construir autonomia aos indivíduos por meio da ampliação do acesso.

vinculada à escassez. Na maioria das sociedades conhecidas, o sistema econômico sempre esteve subordinado ao sistema social. (POLANYI, 2000).

Estes fatores demonstram a grande proximidade das instituições, em especial as econômico-normativas e as de sociabilidade, cujo mote principal era a sobrevivência. Observa-se também, uma convivência quase umbilical entre instituições formais e informais e o entendimento das ações como naturais ao contexto social, mesmo que mantidas as relações de desigualdade, como a servidão e a escravidão.

A transposição para a sociedade moderna implicou em novos arranjos sociais e rompimentos com algumas instituições existentes. Estrutura-se um arcabouço institucional mais rebuscado, cujas principais bases foram o novo modelo de divisão do trabalho e a centralidade da organização econômica, baseada no mercado autorregulado.

A sociedade capitalista moderna tem como principal mote a criação de uma nova instituição, cujo poder de veto visa subjugar todas as demais. A criação do mercado “autorregulável”, completamente diferente das demais, em que “toda a produção é para venda no mercado, e que todos os rendimentos derivam de tais vendas” (POLANYI, 2000, p. 90) é fundamental para entender a nova realidade social.

A autorregulação faz com que os excedentes para a sobrevivência deixem de ser prioritários, além disso, instituem-se mercados para todos os produtos e serviços e “para o trabalho, a terra e o dinheiro, sendo seus preços chamados, respectivamente, preços de mercadorias, salários, aluguel e juros” (POLANYI, 2000, p. 89-90).

Ao subordinar a terra, o trabalho e o dinheiro à lógica econômica, destituem-se as suas funções sociais, substituindo-as por funções econômicas, cujo poder de veto as mantinha funcionando. A criação desses mercados, tornados autônomos, passou a criar uma hierarquia e subordinação entre itens básicos de relações humanas que em outras sociedades eram homogêneos e complementares.

Segundo Polanyi (2000), isso era possível pela criação de um contexto de separação entre esferas econômica e política, dado o arcabouço legal² que vai substituir toda a estrutura anterior de regulação do uso da terra e de exploração do trabalho³. Novas instituições são criadas para gerenciar essa realidade social.

2 O autor analisa que a revogação do Estatuto dos Artífices e a revogação da política de cercamentos dos Tudor na Inglaterra foram mudanças legais fundamentais para garantir o avanço da nova sociedade liberando a exploração do trabalho e da terra sob novos moldes. (POLANY, 2000).

3 Tratando da voracidade dos cercamentos, afirma Polanyi: “Os cercamentos foram chamados, de uma forma adequada, de revolução dos ricos contra os pobres. Os senhores e os nobres estavam perturbando a ordem social, destruindo as leis e os costumes tradicionais, às vezes pela violência, às vezes por pressão e intimidação. Eles literalmente roubavam o pobre na sua parcela de terras comuns, demolindo casas que até então, por força de

O Estado também passa a ter um novo papel como regulador e articulador das instâncias da nova sociabilidade.

Portanto, a estrutura institucional moderna foi construída com o fim de alicerçar relações comerciais subordinando os demais fatores sociais como o político, o científico e o social, levando este último à uma lacuna embaraçosa.

Para Castel (1998), esse desenho de sociabilidade implica em um mecanismo de subordinação da vida social aos mercados e, com isso, argumenta que se perderam os mecanismos naturais de Assistência Social. O autor chama este processo de *desconversão*, uma espécie de abandono das relações sociais priorizando o aspecto econômico.

É importante lembrar que a instalação da sociedade moderna implicou no aumento do pauperismo completamente desproporcional à grandeza econômica subjacente. O campo “social-assistencial”, ou espaço das necessidades humanas, fica sem lugar nas novas instituições modernas sendo a principal consequência desta *desconversão*.

A principal expressão desta questão social vem a ser materializada na desigualdade de diferentes formas e pobreza crescente, apesar do avanço econômico. Dá-se origem à *questão social* como imagem desta *fratura*.

Não obstante, a prevalência do aspecto econômico que signifique esta “desconversão social”, a sociedade moderna ergueu-se baseada na ideia de estabilidade e liberdade, a liberdade plena ao mercado autorregulado. A principal implicação disso é que os aspectos sociais são considerados neutros, priorizando-se a potência do mercado e da economia para dar soluções à vida social.

A complexidade e dinâmica sociais são traduzidos como escolhas racionais, cuja intervenção é desnecessária ou residual. Sendo assim, o campo da Assistência Social e das necessidades humanas básicas esvazia-se de sua riqueza de interação humana. Ele é relegado à ideia de ineficiência e mero paliativo nas arestas do que não se resolve pela via do mercado, embora a desigualdade, como expressão da questão social, deixe claro sua necessidade ainda mais imperiosa.

2.3 ASPECTO OPERACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO AMBIENTE DA DESCONVERSÃO: AS OPÇÕES POSSÍVEIS

antigos costumes, os pobres consideravam como suas e de seus herdeiros. O tecido social estava sendo destruído; aldeias abandonadas e ruínas de moradias humanas testemunhavam a ferocidade da revolução, ameaçando as defesas do país, depredando suas cidades, dizimando sua população, transformando seu solo sobrecarregado em poeira, atormentando seu povo e transformando-o de homens e mulheres decentes numa malta de mendigos e ladrões”. (POLANY, 2000, p. 53).

No cenário em que impera a “desconversão”, tencionam-se forças e atores em disputa entre os defensores das liberdades absolutas do mercado e aqueles alijados do seu usufruto, pela ação da desigualdade.

A desigualdade passa a ser um espectro presente nas sociedades com este ambiente relacional, embora perturbador da ordem social. Pereira (1996) explica este fenômeno e afirma que, apesar da Assistência Social estar aliada ao campo das necessidades humanas básicas, ela pode tomar formas amorfas que, não necessariamente, significarão atacar as desigualdades.

Por isso, em função da sua inserção contraditória, a Assistência Social pode adquirir dois aspectos operacionais ou formatos, segundo Pereira (1996): *stricto sensu* e *lato sensu*.

A Assistência Social *stricto sensu* corrobora a argumentação de Levitsky e Ziblatt (2018), de ineficiência. Pois possui como objetivo oferecer serviços e ações de Assistência Social em uma perspectiva conceitual que transfere a responsabilidade pela resolução de desigualdades, para o indivíduo desfavorecido. Isso implica entender o mercado como instância prioritária de bem-estar e a Assistência Social como campo residual de influência nas arestas.

Levitsky e Ziblatt (2018) apresentam, para o caso dos Estados Unidos, as características deste tipo de Assistência Social:

Ao contrário de muitas outras democracias avançadas, as políticas sociais norte-americanas se basearam de maneira expressiva no chamado teste de meios – que avalia o nível de pobreza individual ou familiar –, distribuindo benefícios somente para aqueles abaixo de certo patamar de renda ou de outra forma elegíveis. Programas de teste de meios criam a percepção entre muitos cidadãos de classe média de que apenas as pessoas pobres se beneficiam de políticas sociais (LEVITSKY & ZIBLATT, 2018, p. 251).

Os testes de meio (vexatórios) e as condicionalidades são as principais características da Assistência Social *stricto sensu*, em que o indivíduo precisa provar suas necessidades, pois elas não são, de antemão, consideradas existentes pelo sistema de prestação de serviços. Nisso, introduzem burocracias e diversos empecilhos ao acesso, principalmente monetários. Para este tipo de assistência o indivíduo é o centro e o objetivo é manter a sua sobrevivência, baseando-se em necessidades de saúde física e desconsiderando aspectos de autonomia.

Possuem, geralmente, um corte específico de renda, assim como um foco seletivo em um público pré-determinado, quase sempre condicionado à pobreza absoluta. Ela também “é

contingencial, isto é, eventual e incerta e por consequência, é profundamente dependente dos azares do processo de acumulação” (PEREIRA, 1996, p. 42).

Pergunta-se: se a Assistência Social pertence ao campo das necessidades, representadas pela saúde física e autonomia, por que a Assistência Social, a qual se está acostumado, quase sempre se resume ao modelo mínimo de atendimento às necessidades físicas?

A *desconversão* apresentada implica na prioridade ao mercado, em detrimento das relações sociais. Neste modelo de organização social, a Assistência Social, caso apresente moldes emancipatórios, isto implica em desvelamento de lacunas e disputas políticas, que constantemente são evitadas pela estratégia de manutenção do atendimento mínimo às necessidades humanas. Contudo, existe um outro tipo de Assistência Social factível e já visto nas sociedades modernas.

A Assistência Social *lato sensu* aproxima-se do propósito de atender as necessidades humanas básicas, sob seus pilares. Para isso, ela é operacionalizada como um meio e não como um fim em si mesma, partindo do entendimento de que a desigualdade e as necessidades criam demandas para serem enfrentadas, pelo conjunto da sociedade. A redistributividade é o rumo, tentando recompor contornos criados pela *desconversão*, buscando a equidade. Para que isto aconteça, é necessário envolvimento social e financiamento adequados, além de serviços não mercantis, o que exige afastar-se dos testes de meio e procedimentos vexatórios, entendendo que as necessidades não se expressam em documentos e renda, mas nas demandas do cidadão, sempre que possível, autodeclaradas.

Implica ainda em uma ação planejada e *ex-ante* buscando evitar situações extremas de necessidade, e com isso demonstrar caráter universalizante. Ou seja, permite atender com foco naqueles que apresentam necessidades, mas com o horizonte de dar-lhes acesso a todo o conjunto de bens e serviços sociais, partindo do princípio de tratar desigualmente os desiguais para construção de equidade.

Isso implica também que a Assistência Social seja operada enquanto política pública social. Sendo simples, mas não simplista Dye (1976, p.1) conceitua políticas públicas como “*whatever governments choose to do or not to do*”, ou seja, no campo das políticas públicas sociais é importante a ação do governo, no que se refere à alocação de recursos e meios, realizando intervenções na realidade social.

As políticas públicas têm alto papel de organização social e de preenchimento das lacunas de incerteza. Sua instituição e funcionamento influenciam a alocação de recursos econômicos e políticos, modificando os custos e benefícios associados a estratégias políticas

alternativas. Têm impacto ainda, na relação entre os grupos, além da distribuição de poder e podem “facilitar a formação ou expansão de grupos particulares, encorajar determinadas ações e bloquear outras, definindo assim um determinado caminho ou padrões de comportamento” (MENICUCCI, 2007, p. 26).

O termo “política” representa que a política social é um espaço de disputa, no qual as relações sociais, em especial da sociedade capitalista, se colocam em choque, pois a ação significa uso do fundo público em favor da ascensão social. O termo *social*, que lhe dá especificidade, delimita seu espaço de intervenção.

A política social não é, portanto, somente uma alocadora de recursos, mas aquela que define e reordena a alocação de bens na sociedade (PEREIRA, 2008). Como política pública, envolve uma responsabilização estatal com a construção de uma sociedade em formatos avançados, em termos de cidadania⁴ o que também significa que o aspecto público se refere ao conjunto da sociedade como espaço de controle democrático e decisório compatível.

Nesta comparação ente *stricto sensu* e *lato sensu* observa-se porque, nas palavras de Levitsky e Ziblatt (2018), as ações de Assistência Social sejam como ações de política pública ou como princípio de atendimento às necessidades humanas, podendo ser um antídoto à polarização política ou ameaça democrática (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). Contudo, este movimento, assim como se vê nos Estados Unidos, não é automático e depende muito do contexto político e das coalizões subjacentes.

É o que demonstra Esping-Andersen em seu estudo seminal, no qual compara o formato e atuação do *welfare state* em países de capitalismo avançado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 90).

Partindo do conceito usualmente utilizado pelos manuais, Esping-Andersen (1991, p. 98) entende o *welfare state* como ação de proteção social, geralmente de responsabilidade do Estado e que garante o bem-estar ao cidadão. O autor se debruça sobre os sistemas de proteção social em diferentes países, onde há serviços de Assistência Social Previdência Social e Saúde, bem como outras ações de proteção social as quais compara seu grau de atuação, segundo o contexto. Embora não trate da Assistência Social como política única que

⁴ O principal conceito de cidadania existente é de autoria de T. A. Marshall (1988). Segundo o autor a cidadania seria a combinação do acesso pleno aos direitos civis, políticos e sociais, tendo sido construído o seu acossos historicamente utilizando como parâmetro à sociedade inglesa. Já José Murilo de Carvalho entende que o conceito de cidadania de Marshall, embora completo, no Brasil, se desenvolveu de uma forma dita invertida, ou de “cabeça para baixo”. Aqui os direitos sociais desenvolveram-se primeiro, mas a cidadania no Brasil não se pode dizer completa, haja vista ter sido construída sob a base escravista de exploração do trabalho. Ainda hoje reverberam seus efeitos por meio das situações de desigualdade no país (CARVALHO, 2003).

compõe o *welfare state*, está interessado em como os diferentes países se envolvem com o enfrentamento das necessidades básicas humanas.

Afirma ainda, que bons sistemas de *welfare state* derivam, em geral, da ideia de cidadania, quando os direitos sociais completam os direitos políticos e civis oferecendo aos cidadãos um *status* diferente em relação ao mercado.

Para o autor, um *welfare state* baseado em cidadania concede não só proteção de saúde física aos indivíduos, mas essencialmente autonomia. E o que diferencia um *welfare state* emancipatório de outro que promova a lógica do capital, é o que Esping-Andersen (1991) denomina *desmercadorização*.

Nas sociedades pré-capitalistas, poucos trabalhadores eram propriamente mercadoria no sentido de que sua sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho. Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas. A introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do status de mercadoria. A desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

A *desmercadorização* é a régua que consegue medir o quanto ações de proteção social atacam a *desconversão* com a real atenção às necessidades humanas básicas. A *desmercadorização* é o meio de observação do quanto de liberdade e autonomia a vida humana ganha com a operação de um tipo de política pública social, tendo como horizonte a dependência do mercado de trabalho, para sobrevivência.

Seu potencial reside, de fato, em reconhecer os limites do mercado moderno no atendimento ao campo social e intervir na desigualdade, não somente fazendo-lhe remendos.

Contudo, sua operacionalização implica em tensionamento com o mercado, é um campo de contradição podendo oferecer resistência ou enfrentar a *desconversão*, ou a *mercadorização* no campo “social – assistencial”:

Os *welfare states* desmercadorizantes são muito recentes. Uma definição mínima deve envolver a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando acham necessário. Tendo em mente esta definição, poderíamos requerer de uma seguro-doença que garanta aos indivíduos os benefícios correspondentes aos ganhos normais, e o direito de ausentar-se, com uma comprovação mínima de impedimento médico, durante o tempo que o indivíduo considerar necessário (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.103).

Nesta definição, o autor apresenta o *welfare state* (ou a proteção social) não só como ação, mas também como conceito ou princípio, pois pertence não só ao campo do fazer, mas também a uma perspectiva universalizante que se aplica a diferentes políticas, como o seguro-doença e benefícios sociais, entre outros. O bom *welfare state*, segundo o Esping-Andersen (1991), se aproxima da garantia das necessidades humanas básicas negando testes de meio e tendo como princípio a garantia da autonomia e equidade.

Utilizando a régua da *desmercadorização* o autor nomeia três modelos⁵ de *welfare state* que são resultado do contexto e das condições de sociabilidade em cada país e, principalmente, da combinação entre Estado, mercado e família (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.109).

O *welfare state* liberal acontece em países onde se assiste somente os comprovadamente pobres com planos limitados (seletivos e com testes de meio) de proteção social, seja pela via de transferências de renda ou de Previdência Social. Este modelo predomina em países onde o Estado encoraja o mercado e garante o mínimo fora dele.

No modelo corporativista ampliam-se direitos, mas estes estão ligados e concorrem para a manutenção do *status* social e produzem pouca redistribuição. Este modelo predomina em países onde o poder da igreja é forte e coloca-se grande potencial na família como produtora de bem-estar dos indivíduos, incentivando a maternidade e colocando o Estado como subsidiário.

Por fim, o terceiro regime e que comporta a menor quantidade de países “compõe-se de nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 109). Chamado de regime socialdemocrata, ocorre em países onde os passos para a construção da igualdade foram desenvolvidos com padrões de qualidade. A evolução dos direitos sociais, da democracia e participação social são condições essenciais a este modelo, afastando-se da dicotomia Estado *versus* mercado e dando apoio às decisões das famílias. Isso implica em prevenir o infortúnio das famílias evitando exaustão, construindo um forte sistema de serviços sociais balizados na contribuição de todos com acesso universal.

Para chegar nesses modelos, Esping-Andersen (1991), enfatiza que a primeira ilusão que abandonou na pesquisa é de que haveria uma única causa para esta diversidade, mas que existiram três fatores, particularmente relevantes: a) a mobilização de classe; b) as estruturas

⁵ Este trabalho não tem a pretensão de analisar a assistência social brasileira, segundo os modelos de Esping-Andersen entendendo que seriam necessárias adequações quanto ao contexto e as condições históricas analisadas pelo autor. Contudo, interessa a lógica argumentativa, principalmente referente ao conceito de desmercadorização cuja métrica permite aferir a evolução da assistência social, ao longo da história, caminhando mais ou menos para a desmercadorização ou mais ou menos para o *stritu sensu* ou *latu sensu*.

de coalizão política de classe e, c) o legado histórico da institucionalização do regime de *welfare* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 111).

Em resumo, dos itens apontados, afirma:

É um fato histórico que a construção do welfare state dependeu da edificação de coalizões políticas. A estrutura das coalizões de classe é muito mais decisiva que as fontes de poder de qualquer classe tomada isoladamente (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 112).

Dessa maneira, reconhece o caráter contraditório e essencialmente político do *welfare state* (ou proteção social) e analisa o processo de organização de classe na transição do rural para o urbano, nos países foco de sua pesquisa. Analisa como o surgimento e o desenvolvimento da classe média constrói caminhos, de como o Estado se envolve nesses processos políticos e de como as forças irão avançar na construção de *welfares*, mais ou menos desmercadorizantes:

As forças históricas por trás das diferenças de regime são interativas. Envolvem, em primeiro lugar, o modelo de formação política da classe trabalhadora e, em segundo, a edificação de coalizões políticas durante a transição de uma economia rural para uma sociedade de classe média. A questão da edificação das coalizões políticas é decisiva. Em terceiro lugar, as reformas anteriores contribuíram decisivamente para a institucionalização das preferências de classe e do comprometimento político (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 115).

Esping-Andersen (1991), reconhece o componente de “empreendimento coletivo” da proteção social (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018) com potencial para transformação e combate à desigualdade social, mas que pode ou não contribuir para a *desmercadorização* e promoção de igualdade a depender, essencialmente, das coalizões políticas que a envolvem.

Do percurso analítico apresentado depreende-se ao título do capítulo, que diz que a Assistência Social se apresenta como princípio, em um espaço de coalizões.

Isso se aplica, portanto, como conceito e como princípio, mas como se viu, a dinâmica das forças em disputa é que vai determinar sua propensão à ação emancipatória, ou meramente compensatória. Contudo, os dois caminhos são possíveis, mas com resultados opostos para o combate à desigualdade e até para a democracia.

Este percurso buscou ainda dirimir dúvidas e abrir caminho para o entendimento do conceito, em sua essência, para que seja possível ver como ele se operacionaliza na realidade social. É o que se verá, no caso brasileiro, na discussão que se segue.

3 PERCURSO POLÍTICO OPERACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Este capítulo vai apresentar que a forma como se operou a Assistência Social no Brasil influenciou na manutenção dos efeitos de desigualdade social e, ao mesmo tempo, demonstra a sua potencialidade como princípio de atendimento de necessidades humanas.

3.1 O CAMPO POLÍTICO DE INFLUÊNCIA PARA A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A citação de Raichelis (2010), permite esboçar a dimensão política que envolve a discussão da Assistência Social no Brasil.

A assistência social tal como a conhecemos hoje é fruto de um longo processo que se desenvolve na sociedade brasileira. Se recuarmos no tempo, encontraremos o pesado legado de uma área que não foi concebida como campo de definição política no universo das políticas sociais, constituindo-se num mix de ações dispersas e descontínuas por órgãos governamentais e entidades assistenciais privadas que, gravitando em torno do Estado, com ele construíram relações de apropriação e intransparência. O padrão de relação dessas entidades com o Estado viabilizou o seu acesso ao fundo público por meio da regulação as hoc, “do caso a caso”, sempre sujeito a manipulações patrimonialistas a serviços de interesses particulares, quando não de práticas de corrupção [...].

Como analisa Marilena Chauí em sua brilhante reflexão sobre o mito fundador do autoritarismo da sociedade brasileira e de matriz senhorial e escravocrata, a indistinção entre o público e o privado não é uma falha, um atraso ou uma tara que atrapalham o progresso de uma sociedade subdesenvolvida ou dependente. Sua origem é historicamente determinada pela doação ou pelo arrendamento de terras da Coroa que, não sendo capaz de administrá-las, deixou-as nas mãos dos particulares que dirigiam senhorialmente seus domínios e dividiam a autoridade administrativa com o estamento burocrático. **Não se tratava assim de ausência de Estado ou excesso de Estado, mas de um modo peculiar de realização da política e de organização do aparelho do Estado** em que governantes e parlamentares “reinam” ou são os “donos do poder”, estabelecendo com os cidadãos (ou com seu simulacro) relações pessoas de favor, clientela e tutela, praticando a corrupção sobre os fundos públicos, a sonegação de direitos, o alargamento da esfera privada, o acolhimento da esfera pública.

Nesta sociedade, estruturada a partir de relações privadas de mando, obediência e lealdade, floresceu a “cultura do assistencial” que infantiliza, tutela e torna mais vulneráveis os segmentos empobrecidos e subalternizados da classe trabalhadora, bloqueando seu acesso a esfera pública do direito e da cidadania. O estigma associado às ações assistenciais movidas pelo dever moral das iniciativas filantrópicas ou benemerentes, revela-se assim a expressão mais contundente de uma sociedade na qual o trabalho protegido e os direitos sociais não se generalizam para a maior parte da população, e cuja ambiência liberal considera a pobreza como imprevidência do indivíduo frente aos ricos que a vida oferece. Essa matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações enraizado na cultura política brasileira, é insidiosa e permanece ativa nas relações sociais autoritárias que marcam a cultura patrimonialista da apropriação o público e do privado, exigindo a vigilância e alerta quanto às reedições, sob novas

roupagens, na conjuntura atual de afirmação do ideário neoliberal de desconstrução da sociabilidade pública em favor da primazia do provado. (RAICHELIS, 2010, p. 15-16, grifo nosso).

O brilhante resumo da autora remete ao fato de que falar de Assistência Social, no Brasil, implica em tocar e investigar as nuances da vida política nacional. Estas, particularmente representadas pelo clientelismo, patrimonialismo e pela forma de ação do Estado na regulação de relações sociais nacionais. A discussão de Assistência Social torna-se dependente deste panorama político. Por isso, cabe o resgate, com vistas à melhor analisar o que hoje se chama política pública de Assistência Social, mas que, por muitos anos, com outras roupagens, fez parte da lógica e de gramáticas de desigualdade da sociedade brasileira, como se verá na discussão deste item.

Para entendimento, cabe realizar um breve percurso histórico com o foco em dois fatores: 1) a formação do Estado Brasileiro e sua larga tendência à centralização de poder; 2) a estrutura social promotora de desigualdade social, daí subjacente, advinda do processo de escravidão negra. Esta análise fundamenta a discussão do aqui denominado “*status quo* mantenedor de desigualdade social” que é o pano de fundo político sobre o qual se funda a Assistência Social.

A estrutura mesma da formação social brasileira, aí incluídos o Estado e o uso da escravidão, estão azeitados ao objetivo de inserção capitalista brasileira subordinado à metrópole portuguesa:

O capitalismo politicamente orientado — o capitalismo político, ou o pré-capitalismo —, centro da aventura, da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo — liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. (FAORO, 1958, p. 865).

Como chama atenção o autor, longe de uma perspectiva feudalista, o estado brasileiro e sua forma de exploração de mão de obra estiveram à serviço do capitalismo nacional, embora com suas particularidades. É o que o autor chama de *capitalismo politicamente orientado*, em que o Estado e sua organização particular têm completa influência na organização da exploração capitalista nacional. Este modelo, estrutura e linguagem são funcionais aos objetivos nacionais, principalmente, à manutenção da estrutura hierárquica com a metrópole.

Neste desenho de intencionalidade e funcionalidade pode-se afirmar que a exploração da mão de obra escrava foi uma das bases importantes e sustentada pelas demais.

Schwarcz (2019), enfatiza que a escravidão não é mera formalidade na realidade brasileira, mas sim algo tão marcante que pode ser chamado uma linguagem particular que permeia a formação nacional:

Já mencionamos, mas é bom lembrar, que o Brasil foi formado a partir da linguagem da escravidão, que é, por princípio, um sistema desigual no qual alguns poucos monopolizam renda e poder, enquanto a imensa maioria não tem direito à remuneração, à liberdade de ir e vir e à educação. (SCHWARCZ, 2019, p. 102).

Esta argumentação enfatiza as relações de poder e disputa decorrentes da utilização da escravidão como forma de relação social. Seguida à exploração indígena, a escravidão negra africana, cujo sistema fazia parte das inovações do modelo colonial, era mais uma fonte de renda e expansão da metrópole (MAZZEO, 1997).

O impacto da escravidão negra africana na formação social e política do Brasil alicerça-se em dois fatores: 1) péssimas condições de reprodução da população escrava em função da extrema violência no trato dos cativos e; 2) impossibilidade de construção do mercado de trabalho nacional com o excedente da escravidão, em função da política de importação de mão-de-obra europeia.

As condições de vida dos negros escravizados, alicerçadas na perspectiva de inferioridade racial, igualmente utilizada contra os indígenas e afiançada pela religião, gerou assustadora degradação humana:

Por seu turno, senhores de escravos inventaram verdadeiras arqueologias de castigos, que iam da chibatada em praça pública até à palmatória [...] Escravizados e escravizadas enfrentavam jornadas de trabalho de até dezoito horas, recebiam apenas uma muda de roupa por ano, acostumavam-se com comida e água pouca e nenhuma posse. (SCHWARCZ, 2019, p. 24).

Comparativamente à escravidão norte-americana, a taxa de reprodução da população escrava no Brasil foi duas vezes menor (THEODORO, 2004), e a expectativa de vida dez anos menor (SCHWARCZ, 2019). Esta “sociabilidade partida pelo costume e pela realidade” (SCHWARCZ, 2019, p. 24) foi o principal responsável por uma violenta e desigual formação social do trabalho, no Brasil.

Some-se à intensidade da exploração a sua extensão no tempo. Disto, pode-se construir o primeiro item importante à análise, de que a formação da identidade brasileira com o trabalho, principalmente para o componente pobre da população, tem como base relações degradantes. De fato, uma linguagem (SCHWARCZ, 2019) de desigualdade subjacente que,

na cultura nacional, efetivará uma visão sobre este contingente de trabalhadores como mão de obra secundária, desumanizada e sem acesso à direitos.

Este cenário de exclusão se agrava com a ausência de uma política de inserção laboral dos recém-libertos, após a Abolição da Escravatura, em 1888, complementada por uma política de investimento estatal na “substituição da mão de obra escrava, pelos imigrantes [...] 30 anos antes da Abolição” (THEODORO, 2004, p. 81).

Esse período de antecedência poderia ter sido utilizado pelas classes dominantes para adaptar esse contingente de trabalhadores às condições de assalariamento livre. Esta era uma das justificativas para a importação de trabalhadores europeus, seria rentável e mais efetiva, comparativamente a qualquer nação liberal capitalista com o objetivo de desenvolvimento⁶.

Com a subvenção na construção de um mercado de trabalho interno, por meio do trabalhador europeu, o contingente negro foi relegado ao que Nun (1978, p. 99 apud THEODORO, 2004, p. 91) chama de “massa marginal”. Ou seja, uma categoria de pessoas que não consegue nenhuma inserção no mercado, pairando sobre ela o abandono, com “ocupações instáveis ou mesmo à não-ocupação” (THEODORO, 2004, p. 92).

Como argumentado por North (1991), nos países da América do Norte a formação de um mercado livre foi fundamental para a criação de um ambiente de produtividade e desenvolvimento econômico. Isto porque uma formação social capitalista madura exige que o trabalho seja a base de sustentação social. No Brasil, ao contrário, a base de sustentação é um mercado no qual grande parte da população não teve sua entrada oportunizada. Esse desenho planejado, de um mercado cuja ocupação não prioriza a população cativa teve impactos na formação desigual dos estados brasileiros⁷, assim como também separações e alijamento

⁶ É digno de nota aspectos culturais e que, de fato, vão ter impacto na linguagem de relações sociais brasileiras, envolvidos nesta opção estatal de substituição de mão de obra. Theodoro (2004), avança as intencionalidades envolvidas em uma substituição de mão de obra por meios tão mais caros e ineficientes, como a necessidade formação e adaptação para o trabalho intensivo da lavoura e o alto custo de transporte de trabalhadores brancos. Isso, em detrimento da absorção de escravos já adaptados e com um investimento remuneratório menor. Para isso, o autor aponta também, como fator plausível, aspectos implicados na “ideologia de embranquecimento”. As elites políticas nacionais consideravam os escravos negros como indolentes e inaptos para as relações assalariadas. Diz o autor que: “Nesta perspectiva, é relevante, para compreender tal período, analisar o papel das ideias racistas, sua difusão e sua influência na implementação de uma política deliberada de incremento da população branca” (THEODORO, 2004, p. 87). Somada às péssimas condições de vida e reprodução, a adoção da mão de obra branca contribui significativamente para a diminuição do contingente negro nacional e para a efetivação dos propósitos das elites nacionais.

⁷ Com a Abolição instala-se no país um processo de desigualdade regional, diretamente relacionado à opção estatal de industrializar o centro sul do país, em detrimento das demais regiões. Estas também são as regiões que vão receber trabalhadores europeus livres, o que agrava a situação de desigualdade como ilustra Theodoro (2004): “A situação é claramente diferente quando olhamos o caso das regiões ricas. No que se refere à cidade de Recife, por exemplo, a imigração teve um caráter residual. O que se observou após a Abolição foi o crescimento da população urbana, em decorrência da chegada de contingentes significativos de ex-escravos, vindos do interior da própria região. De fato, o novo século vai encontrar a região Nordeste em um período de crise

político, daí subjacentes entre o Estado e o conjunto da população nacional. Isto baliza o aspecto de desigualdade do que, neste trabalho, chama-se de “*status quo* mantenedor de desigualdade”.

Conhecido o aspecto de desigualdade, cabe apresentar então a outra parte da estrutura constitutiva, que com a desigualdade, compõe a linguagem do *status quo* brasileiro. Ela foi construída e mantida por uma singular conformação de Estado, com atores particulares (elite homogeneamente treinada) e modos de atuação característicos (patrimonialismo e clientelismo).

Assim como a exploração da mão de obra, a formação do Estado espelha a inserção nacional, subordinada à metrópole:

O processo de ocupação espacial do Brasil deve ser visto a partir do entendimento da própria história portuguesa, que parece jamais ter apresentado a estrutura descentralizada característica do tipo europeu clássico de organização feudal ([..] O poder se concentrava na Casa de Avis, e isso auxilia a explicação do notável impulso empresarial de Portugal nos séculos XV e XVI. Vinda para o Brasil, a estrutura centralizada, burocrática e patrimonialista de governo foi transplantada, inicialmente com o estabelecimento do Governo Geral em 1548 e, muito mais tarde, com a mudança de toda a Corte portuguesa para o Rio, em 1808. Tornada independente em 1822 por um membro da realeza portuguesa, a linha de continuidade nunca foi completamente quebrada, e isso é importante para a compreensão da institucionalização estável do Governo brasileiro durante o período colonial e, mais tarde, na segunda metade do século XIX. (SCHWATZMAN, 1982, p. 26).

Nota-se que a centralização, a burocracia e o patrimonialismo são heranças recebidas e reproduzidas da relação com a metrópole. Contudo, o desenvolvimento autônomo e as particularidades locais (em especial a degradante escravidão) poderiam ter levado a realidade brasileira a outros caminhos políticos e organizacionais. A manutenção dessa estrutura hierárquica e desigual, por um longo período no tempo, segundo argumenta Carvalho (2003), foi possível por um fator fundamental, a homogeneidade ideológica e de treinamento das elites brasileiras:

Argumentaremos, portanto, que a adoção de uma solução monárquica no Brasil, a manutenção da unidade da ex-colônia e a construção de um governo civil estável foram em boa parte consequência do tipo de elite política existente à época da Independência, gerado pela política colonial portuguesa. Essa elite se caracterizava sobretudo pela homogeneidade ideológica e de treinamento. Havia sem dúvida certa homogeneidade social no sentido de que parte substancial da elite era recrutada entre os setores sociais dominantes. Mas quanto a isto não haveria muita diferença entre o Brasil e os outros países. As elites de todos eles vinham principalmente de setores

econômica sem precedentes. A economia nordestina mantinha-se estagnada em função da queda da produção e venda do açúcar e do algodão, seus principais produtos.” (THEODORO, 2004, p. 89).

dominantes da sociedade. Ocorre que nas circunstâncias da época, de baixa participação social, os conflitos entre esses setores emergiam com frequência. [...] A homogeneidade ideológica e de treinamento é que iria reduzir os conflitos intra-elite e fornecer a concepção e a capacidade de implementar determinado modelo de dominação política. (CARVALHO, 2003, p. 21).

Percebe-se na argumentação do autor que o Brasil, pelas características particulares que consolidou, teria motivos de dispersão e embate que pudessem levar a caminhos divergentes, mas, apesar das adversidades, a elite brasileira manteve-se coesa ao projeto de nação subjacente. Carvalho (2003, p. 20), justifica isso analisando a formação brasileira a partir do conceito de elites, que para ele são formadas por grupos especiais de pessoas “marcados por características que os distinguem tanto das massas como de outros grupos de elite”. Estas características são condicionadas por “fatores sociais” e mesmo políticos sobre os quais elas muitas vezes têm pouco ou nenhum controle”.

O corpo componente do estado brasileiro pode ser analisado como elite, segundo o conceito, primeiro porque se distanciava das massas escravizadas e formava “uma ilha de letrados num mar de analfabetos” (CARVALHO, 2003, p. 65). Diplomados nas escolas jurídicas de Portugal, grande número de acadêmicos que voltavam de seus estudos na Europa galgavam uma ocupação engrossando a concorrência para fazer parte dos quadros do serviço público.

Para ascender ao Estado eram utilizados inúmeros métodos, todos sempre particularistas, como o favor, as amizades e o pertencimento familiar. Estas formas não meritocráticas de recrutamento de pessoal para a administração pública lançam as bases do clientelismo, até hoje observado (CARVALHO, 2003). Com a grande maioria dos formados adentrando o serviço público o excesso de funcionários acaba sendo uma consequência. O gasto com a manutenção da máquina pública é significativo, assim como “isto redundava em número de funcionários excessivo em relação às tarefas deles exigidas, dando origem às queixas sobre o parasitismo e o custo exagerado do funcionalismo” (CARVALHO, 2003, p. 161).

O segundo aspecto, no conceito supracitado, que caracteriza as elites, são o seu condicionamento por aspectos políticos e sociais. No caso brasileiro, elas estavam umbilicalmente subordinadas à reprodução do capital nacional. Boa parte do financiamento do serviço público (70%) estava a cargo dos agroexportadores, o que pressionava o Estado para responder às necessidades do capital nacional:

O emprego público constituía a principal alternativa para os enjeitados do latifúndio escravista, mas, uma vez no governo, os funcionários e a elite em geral não podiam matar a galinha dos ovos de ouro que era a própria agricultura de exportação baseada no trabalho escravo, fonte da maior parte das rendas públicas.

A burocracia era assim marcada pelo que Guerreiro Ramos chamou de dialética da ambiguidade, já percebida também por Joaquim Nabuco quando via o governo, ao mesmo tempo, como sombra da escravidão e como única força capaz de destruí-la. Essa ambiguidade marcava também a elite política e atingia o coração do próprio Estado imperial, não podendo ser entendida apenas nos limites da burocracia. (CARVALHO, 2003, p. 166).

É ambígua e insustentável, do ponto de vista lógico liberal, a manutenção de um mercado de trabalho desigual e o aparelhamento do Estado com atores, cujo comprometimento político era claramente personalista. Entretanto, o Brasil manteve esse modelo dicotômico “através de uma intervenção direta e decisiva do Estado” (THEODORO, 2004, p. 93). Tal estrutura foi viabilizada por dois fatores adjacentes: a) o patrimonialismo, que serve para manter a gestão do Estado, em consonância com as necessidades privadas das classes dominantes; e b) o clientelismo, que costura com capa de estabilidade a manutenção de desigualdades, evitando o esmagamento da estrutura estatal pela possível luta política, daí decorrente. Esta engrenagem é desenhada por Faoro (1958):

O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi. O comércio dá o caráter à expansão, expansão em linha estabilizadora, do patrimonialismo, forma mais flexível do que o patriarcalismo e menos arbitrária que o sultanismo (cap. 1, 3). No molde comercial da atividade econômica se desenvolveu a lavoura de exportação, da colônia à República, bem como a indústria, seja no manufaturismo pombalino, no delírio do *encilhamento*, quer nas estufas criadas depois de 1930. Sempre, no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal, incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura, ou, na outra face, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político; para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seu componente civil e militar. (FAORO, 1958, p. 866).

Enquanto prática social, o patrimonialismo é parte sustentadora desse processo. Oliveira (2003) esclarece que o Estado Patrimonial (e seus subtipos patriarcal e patrimonial) é um dos “tipos-ideias”⁸ de dominação construídos por Weber:

Sob a forma de dominação patriarcal, o corpo administrativo estatal consta de elementos que dependem diretamente do “senhor (familiares e funcionários domésticos), ou de parentes e de amigos pessoais (favoritos), ou, ainda, de

⁸ Nesta tipologia estão a dominação burocrática, a carismática e a dominação tradicional. Estes tipos servem de parâmetros para Weber analisar a relação dos Estados com seus subordinados, os tipos constroem uma régua de variação entre a completa fidelidade ao governante na dominação tradicional até a impessoalidade e a burocracia, como formas de relação do Estado e da sociedade no tipo burocrático. (Weber, 1982)

elementos que estão ligados por um vínculo de fidelidade. Falta, nesse caso, o conceito burocrático de competência, e as relações do corpo administrativo se sustentam não no dever ou disciplina decorrentes do cargo, mas na fidelidade pessoal do “servidor” (OLIVEIRA, 2003, p. 84).

Esta forma de dominação permite às elites o domínio absoluto do espaço social, não se fazendo distinção entre o público e o privado, tampouco oferecendo ambiente para participação e autonomia (OLIVEIRA, 2003), alicerçaram a aparente paz social internalizando valores de subordinação. Consiste quase que como uma outra linguagem, citada por Schwarcz (2019) sobre a escravidão. Essa segunda forma de comunicação entre Estado e sociedade corrobora a existência e a manutenção da primeira no sentido de que não é só uma obediência, mas um entendimento da situação como “norma válida – tanto pelos dominadores, [...] quanto pelos dominados, que creem nessa autoridade e interiorizam seu dever de obediência” (CAMPANTE, 2003 p. 155).

Acessoriamente tem-se o papel do clientelismo como “forma de relação política típica do patrimonialismo” (OLIVEIRA, 2003, p. 93). Com origem no meio rural, o termo trata de relações camponesas entre o chamado *patron* (ou coronel)⁹ e os camponeses (ou clientes), dependentes do primeiro em função da posse da terra. Esta relação tinha a família como unidade básica, além da fusão entre o mundo econômico e social (NUNES, 2003).

O clientelismo tem em si um papel aglutinador, em um ambiente de tensão social latente. Apesar da clara subordinação social, a ideia de uma grande parentela entrelaçada faz as relações sociais brasileiras fluidas e com pouco conflito:

Mayeama afirma que o Brasil tem uma estrutura social com tendências ao entrelaçamento, onde é muito alta a intolerância a divisões nítidas de grupo baseadas em critérios étnicos ou culturais. A sociedade brasileira procura “universalizar” as relações no seu interior e manifesta pouca tolerância a grupos separados. A esta universalização soma-se uma forte hierarquização, que é atenuada por redes de relações pessoais (MAYEAMA, apud NUNES 2003, p. 31).

Na esteira das demais linguagens, o clientelismo na sociedade brasileira se “constitui ao mesmo tempo, uma alternativa à presença difusa das estruturas do Estado e uma gramática para as relações sociais de não-mercado entre classes e grupos sociais” (NUNES, 2003, p. 29). Ele não só constrói a liga social entre estado e sociedade, inexistente por outros meios de

⁹ No Brasil, os coronéis ou produtores agroexportadores eram a categoria de *patrons* subjacentes e detentores do poder político e econômico suplantando as demais classes sociais.

participação excluídos pelo patrimonialismo, como ainda é a base da cultura política nacional, enquanto princípio de ação nas relações sociais.¹⁰

Na prática, Martins (1994, apud NEVES, 2008, p. 50), afirma que clientelismo e patrimonialismo adquirem as seguintes características no cotidiano da vida social brasileira:

- a) A política do favor, não permitindo a distinção entre o público e o privado;
- b) O poder do mando pessoal e do patrimonialismo em sua fase burocrático-racional;
- c) A mescla da dominação patrimonial e da oligárquica, para sustentar a governabilidade.

Esta combinação de estratégias de dominação levou à construção de instituições formais “altamente impregnadas por este processo de troca de favores”. Elas ainda permanecem vigentes como “um conjunto de redes personalistas que estendem aos partidos políticos, burocracias e cliques, formando uma verdadeira ‘rede de corretagem’” (NUNES, 2003, p. 32-33). Isso ocorre, mesmo com as diversas tentativas, desde a década de 1930, de corrigir os rumos do “jeitinho” substituindo este por procedimentos burocráticos ou com um universalismo de procedimentos. .

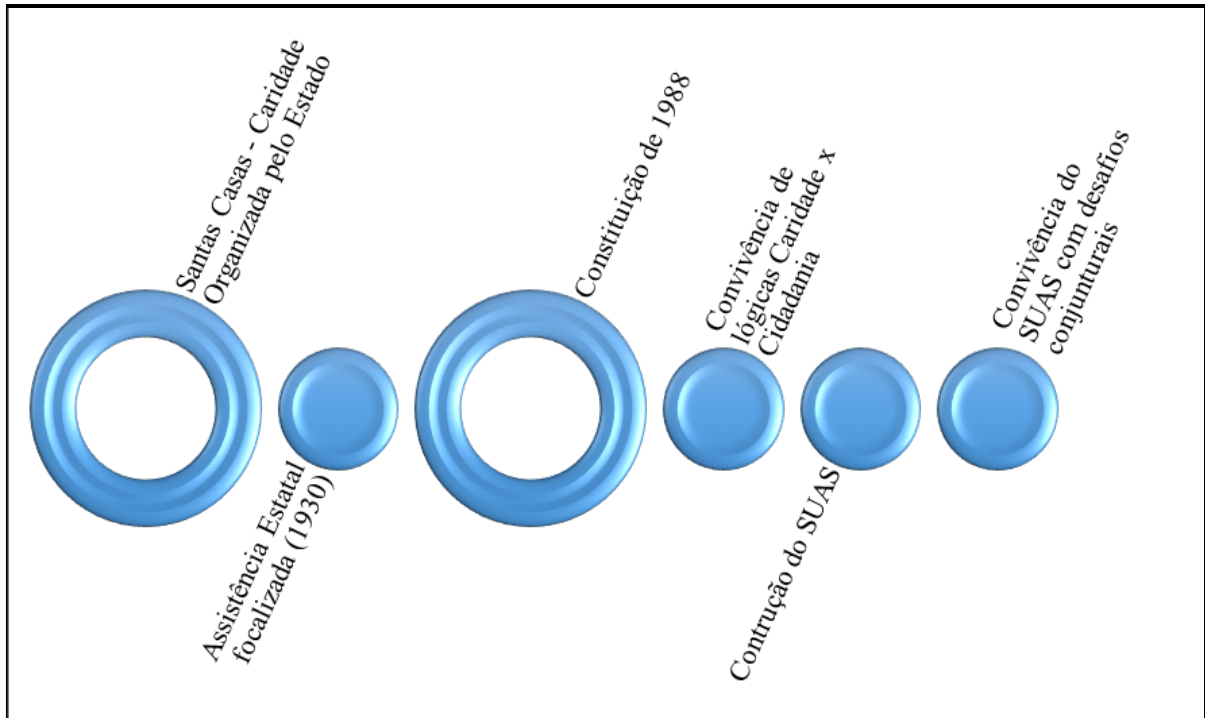
A colonização brasileira, ao invés de promover relações mercantis maduras, manteve-se à base de relações personalistas e de reciprocidade das quais se reproduzem até a atualidade. A seguir, serão expostas as consequências para a Assistência Social.

3.2 ATUAÇÃO DO STATUS QUO NAS NECESSIDADES HUMANAS - A LINHA DO TEMPO OPERACIONAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Resgatando a citação de Raichelis (2010, p. 15-16) acima, e reconhecendo a importância da organização política nacional para o formato da Assistência Social, este item fará o resgate da linha do tempo da Assistência Social, no Brasil, e sua relação com o ambiente político. Para tanto, serão apresentados seis momentos, conforme demonstra a figura a seguir:

¹⁰ As práticas clientelistas como linguagem de dominação no Brasil são fator crucial no entendimento e discussões sobre a assistência social ao longo do período histórico.

Figura 1 – Linha do tempo das ações de Assistência Social no Brasil



Fonte: Elaboração da autora (2021).

São eles: Momento 1) Caritativo/Filantrópico; Momento 2) Focalização no ambiente do Seguro Social; Momento 3) Efetivação como Política Pública na Constituição de 1988; Momento 4) Convivência de lógica de caridade com de cidadania; Momento 5) Construção do Sistema Único de Assistência Social e; Momento 6) Convivência do SUAS com as conjunturas até a atualidade. A partir deles serão descritas as informações referentes aos períodos históricos subjacentes.

3.2.1 As Santas Casas de misericórdia – Assistência Social e dádiva

O primeiro momento da Assistência Social no Brasil vai ser chamado de caritativo/filantrópico¹¹. Geralmente ocorre referência a esse período como marcado pela ausência de intervenção estatal, como salienta Tomaschewski (2014, p. 36-37):

¹¹ Embora quase sempre utilizados como sinônimos, há uma diferença histórico-temporal entre os termos caridade e filantropia. Na realidade brasileira, o período caritativo vai de meados do século XVIII até 1837, e a perspectiva filantrópica foi adotada no período de 1838 a 1940 (Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas – CMB, A história de misericórdia das Santas Casas). As ações caritativas têm ligação direta com a religião e reproduzem os objetivos de salvação e dádiva, por meio da ajuda aos pobres, anos mais tarde, com a incorporação do credo capitalista e o afastamento da igreja nas ações da sociedade. A ideia de filantropia se esboça retirando o foco do auxílio ao indivíduo e assumindo a visão de apoio humanitário. Como diz Tomaschewski (2014, p. 17), a caridade é uma forma de dádiva justificada a partir da religião, enquanto a filantropia seria a ajuda pelo bem da humanidade, em si mesma. Em geral, uma deriva da outra sem

São comuns na literatura de ciências sociais ou mesmo de história afirmações de que não havia intervenção do Estado no social antes de 1930, ou dos anos imediatamente anteriores. Em contraste com a historiografia europeia, não há estudos anteriores. É como se o Estado tivesse surgido neste momento. Normalmente afirma-se que a Igreja era responsável pela assistência aos pobres e que ao Estado não interessava tal intervenção. Os marcos para a intervenção do Estado são normalmente a lei de acidentes de trabalho em 1919 e a lei Eloy Chaves, que estabelece aposentadoria para ferroviários em 1923.

Contudo, a mesma autora argumenta que a Assistência Social, no Brasil, se desenvolveu como uma política “com” Estado, mas não “de” Estado (TOMASCHEWSKI, 2014, p. 151). As Santas Casas de Misericórdia são o modelo que deu início à presença de ações de Assistência Social, em território nacional, com a anuência e organização estatal. Elas relacionam a Assistência Social à gramática e a linguagens de favor e clientelismo porque a remetem como uma adequação à metrópole.

A ideia das Santas Casas de misericórdia é original da metrópole portuguesa, nos idos de 1498, como explica Sousa (1996 apud Franco, 2014, p. 5-6):

Em agosto de 1498, a rainha Leonor (1458-1525), irmã de D. Manuel (1469-1521), fundou em Lisboa uma irmandade dedicada à Virgem da Misericórdia que em pouco tempo seria conhecida como uma instituição paradigmática de auxílio aos pobres. Em sua origem, a Misericórdia respondia a demandas espirituais bem vivas na experiência religiosa da elite portuguesa, diretamente ligadas ao movimento tardo-medieval conhecido como devotio moderna, que tinha em comum com o franciscanismo a alta estima pela pobreza voluntária. O primeiro compromisso da Misericórdia deixava clara a dimensão penitencial confraternal e pública, objetivada a partir das 14 obras, sete espirituais, sete corporais. Restrita aos que "receberam a água do batismo", a nova confraria incentivava o ímpeto caritativo a partir da doação de esmolas e do auxílio aos pobres doentes. Se, num primeiro momento, as Misericórdias arejaram a experiência religiosa em Portugal, coube a elas, já no início do século seguinte, orquestrar uma renovação sem precedentes na assistência do reino que rapidamente se estendeu para o ultramar.

Duas entidades disputam o posto de primeira Santa Casa, em Olinda, na capitania de Pernambuco, e em Santos, na capitania de São Vicente, por volta de 1539-1545, (FRANCO, 2014, p. 10). Isso indica que estiveram presentes na realidade nacional de colonização, bem precocemente. Este modelo se construiu como a forma portuguesa de lidar com a chamada “questão social” em seu território.

O sucesso das Misericórdias é mais bem compreendido dentro de um contexto amplo de reformas nas instituições de auxílio à pobreza por que passou o continente como um todo na virada do século XV para o XVI (Sá, 1997: 55-58; Sá, 1998a;

solução de continuidade, somente com a mudança de nomenclatura. Contudo, a base da ação de assistência social permanece inalterada, independente da nomenclatura.

Araújo, 2002; Sá e Paiva, 2004). Essas alterações institucionais indicavam o redimensionamento das formas de lidar com a pobreza, resultado direto dos processos de pauperização provocados pelas crises do século XIV, dos repetidos problemas de abastecimento, da peste, das ondas de desemprego e/ou subemprego, do aumento das cidades. No início do quinhentos, era possível observar ações em diferentes localidades que buscavam maior eficácia dos aparatos assistenciais, diante do grande número de miseráveis (Geremek, 1986: 91-239; Jütte, 1994: 1-44). (FRANCO, 2014, p. 6).

Esta forma de assistência à pobreza difere dos moldes adotados em outros países Europeus como, por exemplo, a Inglaterra, cujo modelo de Lei dos Pobres diminuiu drasticamente a proteção comunitária e propunha ações enérgicas (POLANY, 2000).

Portugal acompanhou de longe as grandes discussões sobre soluções mais eficazes para o problema dos pobres, mas, à semelhança das demais Coroas, produziu uma importante quantidade de leis recriminando a vadiagem e a ociosidade, das quais as mais representativas foram, certamente, as de 1538, 1544, 1558, 1604, 1608 (Abreu, 2007: 41-66; Franco, 2011: 42-49; 344-346). No entanto, ao contrário da maior parte das monarquias da época, não criou instituições de trabalho forçado. A ausência de casas de reclusão foi favorecida pelo alinhamento à doutrina tradicional da caridade e pelo caráter útil dos pobres e marginais para o povoamento das conquistas ultramarinas. Precocemente Portugal adotou o degredo como política régia, dando cabo aos indesejáveis do Reino (COATES, 1998; PIERONI, 2000 apud FRANCO, 2014, p. 7).

Enquanto em outras monarquias o trabalho forçado e a prisão foram a saída para enfrentar os ditos “vagabundos” e liberar mão de obra ao mercado, o modelo português, ideologicamente construído, dá aos pobres dois destinos “nobres”: o degredo e o atendimento das misericórdias, sem que seja preciso o confronto.

O modelo português de atendimento aos pobres assenta-se, como citado, na perspectiva de realizar “as 14 obras de misericórdias, inspiradas no Evangelho de Mateus, versículo 25, parágrafos 34-40” (TOMASCHEWSKI, 2014, p. 33). A saber: 7 obras espirituais (ensinar, dar bom exemplo, castigar com caridade os que erram, consolar os deprimidos, perdoar o próximo e enfrentar injúrias com paciência e 7 obras corporais (libertar os escravos e visitar presos, curar doentes, vestir os nus, alimentar quem tem fome, dar de beber aos sedentos, dar abrigo aos peregrinos e pobres, enterrar os mortos com dignidade para que ganhem o reino dos céus. Embora claramente se leia “libertar os escravos”, isto não foi empecilho para a utilização desse modelo, no Brasil:

O discurso da caridade foi de tal modo adaptado à sociedade escravista que o português Pero Magalhães Gândavo afirmava na “história da província de Santa

Cruz” editada em Lisboa em 1576 que era justamente a existência do trabalho escravo que permitia aos portugueses a ajuda mútua e a prática da caridade.(TOMASCHEWSKI, 2014, p. 36).

O modelo de Santas Casas foi também uma reação católica ao protestantismo, dando vida operacional ao que Castel (1998, p. 64), chama de “economia da salvação”. (TOMASCHEWSKI, 2014, p. 41). Na “economia política da caridade o valor de troca é a esmola que apaga o pecado daquele que dá” (CASTEL, 1998, p. 65). Visto como mal-aventurado, o pobre é refém de sua pobreza, vista quase como maldição, da qual só o rico generoso pode arrefecer sua dor sem, no entanto, fazê-lo superá-la, posto que ele não é considerado digno.

A caridade fazia parte de uma gramática da salvação bem corrente ao longo da época moderna, mas, no caso português, parece indiscutível o protagonismo institucional das Misericórdias. Atrás da proteção régia estava uma clara política de expansão dos estabelecimentos de assistência, [...] Eram, em suma, menos onerosas do ponto de vista financeiro (seus custos foram marcadamente pagos pelos setores mais abastados de cada localidade), e extremamente privilegiadas do ponto de vista simbólico. (FRANCO, 2011, p. 8).

Quanto ao financiamento eram as Santas Casas as administradoras oficiais da caridade diretamente autorizada pelo Estado que reprimia as demais formas de esmola, principalmente aquelas realizadas pelos esmoleres (TOMASCHEWSKI, 2014, p. 154).

Nos casos analisados, quase todos os serviços tidos como de obrigação do Estado eram desempenhados pelas misericórdias locais. As misericórdias se relacionaram com o Estado em suas diversas esferas. Em nível local houve, em muitos casos, uma disputa com as câmaras no diz respeito ao controle de certas atividades de assistência. A relação com as províncias foi de financiamento e regulação, eram as assembleias legislativas provinciais que aprovavam os compromissos das irmandades e votavam subsídios anuais para financiar certos serviços. No que diz respeito à relação com o Império, fosse o Império português, ou o Império do Brasil, ela ocorreu em termos de uma legislação geral. Durante o Império português houve uma maior centralização, as misericórdias tinham que se reportar diretamente ao governo em Lisboa. Durante o Império do Brasil, a tendência foi de delegar poderes aos presidentes e assembleias provinciais no que diz respeito à regulação das irmandades e demais associações. (TOMASCHEWSKI, 2014, p. 128).

Inaugura-se com as Santas Casas e perpetua-se com as demais instituições o modelo de Assistência Social *stricto sensu* no Brasil que, conforme argumentado, adensa-se como mais uma gramática no escopo de manutenção de desigualdades, exatamente por atender necessidades sociais, mas fazendo isso da seguinte forma:

- a) linha de pobreza baseada no princípio da menor elegibilidade;

b) cultivo do estigma, estimulado pela compulsão oficial ao controle de possíveis fraudes a serem praticadas pelos destinatários da Assistência Social. Fleury (1997), resume este modelo assistencial:

No **modelo assistencial** as ações, de caráter emergencial, estão dirigidas aos grupos de pobres mais vulneráveis, inspiram-se em uma perspectiva caritativa e reeducadora, organizam-se em base à associação entre trabalho voluntário e políticas públicas, estruturam-se de forma pulverizada e descontínua, gerando organizações e programas muitas vezes superpostas. Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação e direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Por isto, denomino a esta relação como **de cidadania invertida** na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto de proteção social. (FLEURY, 1997, p. 2, grifo do autor).

Uma importante consequência do modelo é a mentalidade instituída:

Essas indicações sugerem que a implementação efetiva do modelo de gestão da Assistência Social, pensando na perspectiva de uma cultura democrática, e imbuído de um perfil universalista e redistributivo de atendimento à população, é tarefa complexa, pois, ao lado, de proposições legais e práticas inovadoras, parecem convier **mentalidade e valores típicos das culturas elitista e clientelista, que estimulam ações emergenciais de caridade e pronto-socorro aos pobres.** (OLIVEIRA, 2003, p. 113-114, grifo nosso).

Esta perspectiva de proteção social será predominante no cenário nacional até a inauguração, em 1930, de um novo modelo que, embora não abandone o primeiro, avança no aumento da presença estatal organizada.

3.2.2 A perspectiva do seguro social e o modelo de Assistência Social subsidiário/residual

O modelo de seguros sociais tem início em 1923 quando a Lei Eloy Chaves inaugura, para trabalhadores das ferrovias, retornos de proteção social, em consequência da contribuição ao sistema. Estavam disponíveis benefícios como: medicina curativa, aposentadoria, pensões aos dependentes, entre outros. Posteriormente, o sistema foi ampliado para diversas categorias de trabalhadores, disseminando duas características fundamentais: o financiamento com recursos do próprio trabalhador e o acesso exclusivo ao contribuinte e seus dependentes.

Em 1930, para apoiar sua perspectiva desenvolvimentista, Vargas adota o modelo, antes exclusivamente privado de seguro social, como forma de atuação estatal na área social, tendo como características principais as seguintes (DRAIBE, 1989):

- a) Centralização no Poder Executivo Federal como definidor de diretrizes da política pública;
- b) Organização das ações com base no público-alvo a ser atendido. Significava fragmentação e, em alguns casos, duplicidade de atendimento;
- c) Construção de um sistema de financiamento incompatível com as demandas sociais, tendo em vista a base de financiamento focada no trabalhador formal, optando pela desproteção da grande massa de despossuídos e desfiliaados;
- d) A participação social foi parcamente incorporada ao sistema;
- e) Predominância do setor privado na prestação dos serviços.

Esta estrutura inaugura a perspectiva governamental, para fins de proteção social, pela via privilegiada do trabalho. Em um país, cujo mercado foi intencionalmente construído, sob condições de exclusão e desigualdade, isso significa corroborar com esse quadro e ainda ampliá-lo.

A mobilização das classes trabalhadoras foi institucionalizada mantendo-se a distância entre estado e sociedade, acrescentadas as formas de participação corporativistas.

Embora, em 1930, se veja a participação mais efetiva do Estado, percebe-se uma reinvenção do afastamento com relação à ideia de cidadania em seu sentido completo (direitos políticos, civis e sociais). Ao invés disso, institui-se um modelo “à moda Vargasista” operada em sentido parcial ou “regulada”, como diz Santos (1979, p. 68):

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. [...] A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e /ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerente ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringe-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. A implicação imediata deste ponto é clara: seriam pré-cidadãos todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição, isto é, cujas ocupações não tenham sido reguladas por lei.

A associação entre cidadania e ocupação proporcionará as condições institucionais para que se inflem, posteriormente, os conceitos de marginalidade e de mercado informal de trabalho, uma vez que nestas últimas categorias ficarão incluídos não apenas os desempregados, os subempregados e os empregos instáveis, mas igualmente, todos aqueles cujas ocupações, por mais regulares e estáveis, não tenham sido ainda regulamentadas.

Depreende-se do modelo, que o sistema de seguro social precisava de complemento para atender as necessidades sociais de todas as categorias não incluídas, no rol da cidadania vigente.

Contudo, afirma Pereira (1996), que este desenvolvimento subsidiário à lógica do trabalho acaba por ditar o desenho particular mínimo para a Assistência Social nas sociedades modernas e, no Brasil, particularmente. Para não intervir no status quo, a Política de Assistência Social, no país, tinha como modelo de ação o foco no indivíduo dito pobre, com uma função subsidiária de garantir subsistência, rigidamente específica em uma clientela contingencial e altamente restritiva (PEREIRA, 1996, p. 41-42).

Este vai continuar sendo o cenário da Assistência Social, no período Vargas. A estrutura de governança permanece frágil e com o objetivo de influir o mínimo possível. São exemplos institucionais da Assistência Social, neste período, com as ações pulverizadas e assistencialistas da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a forte influência privada de instituições religiosas e de caridade (CARDOSO; JACCOUD, 2005).

A LBA dá vida e visibilidade há mais um fator, o de manutenção das relações clientelistas e patrimonialistas na Assistência Social, no Brasil. A primeira-dama (municipal, estadual, federal), como agente de caridade, tem como pano de fundo manter uma visão maternal, dando à mulher do chefe do Executivo um papel mediador entre o público e o privado. Nisso, a ação estatal na área social toma uma forma de concessão generosa e não de direito, situação de dependência que se reproduzirá em âmbito estadual e municipal. Isso cria um espaço profícuo ao clientelismo e ao paternalismo, no âmbito da política pública (TORRES, 2002).

Tem-se, portanto, clara oposição entre trabalho e assistência, sob uma estrutura mercadorizante. Observa-se que a Assistência Social permanece ausente ou seguindo o modelo *stricto sensu*, por um longuíssimo período histórico.

O período ditatorial manteve esse processo de apartação à custa de endividamento público, mas a superação da ditadura contou com um importante fator de *desmercadorização* (ESPING-ANDERSEN, 1991) que foi a mobilização social.

O avanço dos movimentos sociais foi característico para a superação da ditadura. Entre as intenções previstas no imaginário social estava o necessário resgate das lacunas deixadas pelo período ditatorial. Uma destas bandeiras era o enfrentamento à dívida social historicamente acumulada. Esse movimento da sociedade em torno do enfrentamento das desigualdades será importante para a Assistência Social no Brasil, cujos bastidores da criação do conceito, em 1988, cabe um breve resgate.

3.2.3 A gênese e a efetivação da Assistência Social como política pública, em 1988

Recorrentemente, ao analisar a Constituição de 1988 tem-se a impressão de que sua força transformativa vem do mesmo processo da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), de 1987 a 1988, e, por vezes, não se considera um importante processo de disputa política, anterior a este marco temporal.

Neste item será destacada a importância e a novidade dos conceitos de Seguridade Social e de Assistência Social, mas também apresentar os antecedentes históricos que deram base para estes avanços e explicam sua existência, assim como abrem caminho para o entender as disputas políticas futuras.

3.2.3.1 Momento “zero” – Antecedentes da Constituição Federal de 1988

Este item visa confrontar o entendimento do caminho que levou a Assistência Social à Política Pública de Seguridade Social, em 1988.¹²

O cenário e o contexto se dão após a ditadura militar, cujos horrores, destruição moral, social e econômica foram superados, entre outros fatores, com pressão da sociedade e dos movimentos sociais organizados.

Para evitar efeitos ampliados do peso da voz das ruas, a saída foi negociada e, mais uma vez, as elites políticas demonstraram sua força fazendo uma transição pacífica e as bases de regulação social foram pouco abaladas (BOSCHETTI, 2006).

José Sarney, após a morte de Tancredo Neves, personifica esse processo. Seu governo foi de tensões e pressão da sociedade. Lidou com o desafio de mediar o processo de transição democrática, inicialmente profícuo, com o primeiro ano de sucesso do Plano Cruzado, mas, posteriormente, tensionado pelo aumento da inflação e agravamento da pobreza e da desigualdade (BOSCHETTI, 2006).

Nesse ambiente dicotômico o tema das necessidades sociais, nomeado como “dívida social” foi assumido pelo governo pelo slogan “tudo pelo social” (BOSCHETTI, 2006, p. 102). A pressão em torno do enfiamento da referida dívida teve como principal impulso a série de produções técnicas e dados desvelando a gravidade e o tamanho das necessidades de intervenção do estado, no âmbito social.

¹² Este item tem como principal fonte Boschetti (2006) e seu primoroso trabalho de levantamento histórico.

Conceito marcante na proteção social brasileira, o de Seguridade Social começa a ser mencionada e gestada ao longo dos anos 1985-1989 no governo José Sarney. Esse processo se deu em três momentos emblemáticos: O Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), o texto do I Plano de Desenvolvimento da Nova República (I PND) e o trabalho e resultados do Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social (GT/MPAS).

O I PND propunha-se a apontar diretrizes para diferentes políticas públicas, visando o crescimento econômico e combate à pobreza, em meio ao cenário adverso do governo.

No que se refere à Política de Assistência Social, o I PND teve como base o primeiro Plano Nacional de Assistência Social (PNAS).

O PNAS do governo Sarney foi documento regulador da sua Política de Assistência Social fruto de do trabalho conjunto das principais áreas de Assistência Social existentes até então, a saber: a LBA, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e a Secretaria de Assistência Social (SAS) do governo federal. O grupo de trabalho com representantes destes órgãos fez todo o diagnóstico da situação das ações (ou ausência delas) da Assistência Social, no país e as alternativas de enfrentamento.

Além de incluir o debate da Assistência Social em nível governamental, esse diagnóstico foi importante, em função de seus achados. Primeiro, realizou um panorama sobre a efetividade do sistema previdenciário e reconheceu sua insuficiente estrutura para atender demandas sociais como um todo, em especial na área de Saúde e Assistência Social, que tencionavam o seu orçamento. Isto significava colocar em cheque a perspectiva do seguro como única via de atendimento às necessidades sociais, abrindo espaço às discussões de ampliação de políticas de proteção social. Levantou ainda a necessidade de uma maior intervenção estatal e o reconhecimento de que ações de natureza social implicavam em financiamento público.

O documento final que deu origem ao PNAS é considerado um trabalho inédito de diagnóstico técnico da situação de necessidades sociais no país. O diagnóstico produzido pelo PNAS foi usado no documento do I PND para referir-se à área de Assistência Social.

Em termos práticos, contudo, o I PND foi a resposta possível em meio à disputa acirrada de forças políticas e teve pouquíssima efetividade na área de Assistência Social. Mesmo com tais limitações, esse plano governamental pode ser incluído nas plataformas da discussão de Seguridade Social como uma tentativa tímida, mas com grande significado político, colocando na agenda por meio de diagnóstico técnico, o tema da Assistência Social no enfrentamento da nomeada “dívida social”:

Desse modo, o I PND da Nova República, embora pouco mencionado na história da assistência social brasileira, teve um papel fundamental no seu reconhecimento legal e institucional, pois foi o primeiro documento nacional oficial que ousou apresentar suas contradições, inadequações e limites. Os problemas identificados e descritos no I PND/NR não eram insignificantes; pelo contrário, eles apontavam os aspectos centrais das ações assistenciais até então realizadas pelo governo federal: recursos públicos insuficientes face à demanda; inexistência de uma política nacional de assistência social; desarticulação entre as diversas instituições assistenciais nacionais (SAS, LBA, Funabem) e entre estas e os ministérios; excessiva centralização e burocratização dos programas assistenciais, e utilização de métodos e estratégias inadequadas, por vezes paternalistas e por vezes repressivas. (BOSCHETTI, 2006, p. 112).

O diagnóstico, promovido pelo I PND, foi profícuo, mas o Estado se manteve pressionado pelas urgentes demandas sociais. Havia o quadro de crise econômica e a indisposição do governo em abruptas transformações que envolvessem majoração de gasto público, principalmente porque se sentia tensionado a respeitar e esperar o espaço político da Assembleia Nacional Constituinte, que viria em seguida, com vistas a não retirar dela poder de decisão (BOSCHETTI, 2006).

Uma terceira iniciativa que se seguiu ao PNAS e ao I PND, objetivando manter o enfrentamento do problema e ganhar tempo, foi a criação do Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social (GT/MPAS).

O GT/MPAS, vinculado à presidência da república e "composto por técnicos governamentais, pesquisadores e intelectuais, especialistas em Previdência Social e representantes sindicais e patronais" (BOSCHETTI, 2006, p. 113), era nova instância de debates e tinha como objetivo propor mudanças do sistema de seguro social, já reconhecidamente sobrecarregado, e adicionalmente trataria dos temas da Assistência Social e Saúde, embora tenha-se criado comissões em separado para discuti-los (BOSCHETTI, 2006).

O GT/MPAS é importante em vários aspectos: a) primeiro, porque se propõe a transformar a histórica estrutura previdenciária brasileira que levava a reboque, e com pouco êxito, a Assistência Social e a Saúde; b) segundo, assumia no Estado uma visão técnico científica dos problemas sociais na área de Seguridade Social, mas, ao mesmo tempo, era um espaço político ligado à presidência da república, reconhecendo o tema na agenda.

O trabalho do grupo foi intenso e efetivo, partindo do claro reconhecimento do déficit na previdência que buscava sanar e enxugar os benefícios previdenciários e dar resposta à urgência vinda dos apelos do movimento da reforma sanitária em oferecer um novo formato à Saúde (BOSCHETTI, 2006).

Observa-se que o tema da assistência é somente tangencial. A assistência foi se tornando um tema com maior relevância à medida que o diagnóstico apontava benefícios

existentes na Previdência Social com características assistenciais¹³. E que, no intuito da otimização do sistema de seguro social, talvez precisassem se deslocar para um sistema adjacente (BOSCHETTI, 2006).

Desses mecanismos identificados instauram-se dois empecilhos: o financiamento, baseado exclusivamente em fontes privadas; e, definir o escopo da Assistência Social com vistas a não ampliar demais o dispêndio de recurso.

Neste debate, a definição de Assistência Social como política, em separado da Previdência Social, passou por vários estágios. O primeiro foi negar a separação, nunca antes experimentada, mas isso significava inovações dramáticas ao modelo previdenciário para tentar incorporar o público de necessitados sociais e não contribuintes do sistema. A saída natural ao debate foi reconhecer a diferença, aos poucos, das demandas de cada área que, por sua vez, foram indicando o campo ao qual cada uma pertencia. A previdência ao campo da proteção ao trabalho e a assistência ao campo das necessidades sociais.

Reconhecida a diferença, o segundo desafio foi decidir o formato do acesso à Assistência Social. Se este formato seria seletivo e focalizado em públicos específicos ou priorizando o atendimento das necessidades sociais, em seu sentido amplo, além da transferência, ou não, dos benefícios previdenciários com características assistenciais para a Assistência Social. O financiamento guiava a dicotomia entre proteger riscos e, com isso, gerar estigma, seletividade e focalização entre os usuários ou proteger necessidades e assim ampliar substancialmente as pessoas elegíveis.

A lógica previdenciária prevaiente afastou as conclusões do grupo do objetivo inicial de garantia de direitos para todos e os manteve na cautela orçamentária. Entretanto, apesar das disputas e da complexidade do tema, o grupo consegue construir um consenso e conclui:

O Grupo de Trabalho aprovou as seguintes recomendações relativas à assistência social:

1. Que a assistência social saia do âmbito do Sinpas, enquanto sistema de seguro social, permanecendo, entretanto, no âmbito do MPAS.

Por Previdência Social (ou seguro social), entende-se: programa de proteção social (ou seguridade social) de cujo trabalhador participa mediante contribuições individuais, em correspondência a riscos sociais definidos, ou [que] é custeado por outras fontes.

Por assistência social (ou serviços sociais), entende-se: programas de proteção social (ou seguridade social) de várias modalidades, não correspondentes a um risco social definido, como no conceito do seguro social, e de prestação descontínua.

¹³ Renda mensal vitalícia; auxílio funeral, auxílio natalidade, salário família.

2. Que se proceda à unificação das instituições e fundos de assistência social dentro do MPAS.
3. Que seja adotada política efetiva de descentralização de poder decisório e [de] administração de recursos com participação da clientela a nível local.
4. Que haja financiamento específico e custeio próprio para as atividades de assistência social no orçamento fiscal, permitindo um fluxo contínuo de recursos não oriundos das contribuições previdenciárias e não incidindo sobre a folha de salários.
5. Que seja observada a prática da gestão colegiada nos conselhos propostos no relatório da Comissão instituída pela portaria PT/GM 3.764, de maio de 1986.
6. Que seja permanente e efetivo controle e acompanhamento das entidades filantrópicas para verificar o preenchimento dos requisitos legais, inclusive no que diz respeito à expedição do certificado. (MPAS, 1986, p. 23, 875 apud BOSCHETTI, 2006, p. 137-138).

O GT/MPAS, com suas características política e técnica avançou, da ausência de conceitos e caos operacional, para um importante marco organizacional do conceito de seguridade¹⁴ a ser corroborado na Constituição Federal.

O relatório do grupo, embora tenha sido debatido na Assembleia Nacional Constituinte e sofrido alterações em função da revisão pelo debate da sociedade, traz as bases conceituais e operacionais de como transformar o sistema de seguro social. Este sistema era caótico e com demandas que não lhe cabiam, anteriormente, e surge em um novo sistema específico e mais bem organizado, ampliando o acesso aos direitos sociais.

Percebe-se, portanto, que o I PND e o GT/MPAS, gestam, algum tempo antes, o que viria a ser consolidado na Constituição. Claramente limitados pela questão orçamentária, seus achados e conclusões seriam objeto de análise na Constituinte e o empecilho financeiro será claramente tencionado pelo *status quo* mantenedor de desigualdade social.

A Assembleia Nacional Constituinte é um emblemático momento político no Brasil, em especial pela participação do povo. Alijado do Estado desde a abolição da escravidão e mantido em contenção pelos anos de ditadura militar, as necessidades do povo, por fim, tinham voz na realidade brasileira.

Emblematicamente, diz Roberto Jefferson em entrevista sobre sua participação na Assembleia Nacional Constituinte:

Quando a Assembleia Constituinte foi convocada, havia um clamor nacional para resolver **a dívida social. Havia uma pressão enorme da sociedade nesse sentido.** Assim, esse movimento desembocou na Constituinte e nós tivemos que dar prioridade à área social, quer dizer, entender o sentimento de solidariedade do Estado e da sociedade para os mais desfavorecidos. [...] . Você sabe, o Congresso é

¹⁴ “O advogado Anníbal Fernandes, representante da CGT, lembrou que, semanticamente, o termo “seguridade” queria dizer “segurança” (do latim *securitate*). Ele explicou também que, tendo em vista que o termo “segurança” tinha, no Brasil, uma conotação mais policialesca, este não poderia ser aplicado à proteção social. Assim, teria sido criado o neologismo “seguridade”, como uma espécie de adaptação do termo francês *sécurité*, do inglês *security*, ou, ainda, do espanhol *seguridad* (BOSCHETTI, 2006, p. 133, grifos nossos).

muito sensível às pressões populares. Quando a sociedade deseja alguma coisa, o legislativo responde rapidamente. (Entrevista de Roberto Jefferson concedida em 11 de abril de 1996) (BOCHETTI, 2006, p. 143, grifo nosso).

Este espírito da coletividade apontado por Roberto Jefferson ditou o tom dos primeiros momentos da Assembleia Nacional Constituinte, em que as propostas foram discutidas em comissões temáticas. A Seguridade Social foi discutida na Comissão de Ordem Social, especificamente na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente.

No escopo das discussões, a assistência assume um movimento particular como demonstra a fala do deputado Eduardo Jorge transcritas abaixo nas palavras de Boschetti (2006):

Conforme explicitado acima, na opinião do deputado Eduardo Jorge, a seguridade social foi o resultado dos debates entre os parlamentares, os quais se inspiraram nos modelos europeus, mas não só neles. Esse deputado considera que a configuração que cada política assumiu no interior da seguridade social é resultado dos debates e mobilizações sociais relativas a cada área. Assim o Movimento Sanitário surgido nos anos 70 e consolidado nos anos 80, sobretudo na VIII Conferência Nacional de Saúde, teve um papel determinante na definição do modelo aprovado na comissão, o qual possuía clara filosofia de Estado social. Em relação à Previdência Social, o parlamentar considera que o movimento sindical, apesar de não ter formulado um modelo novo de proteção social, apresentou suas reivindicações pontualmente, entre as quais constavam, por exemplo, a melhoria do valor das aposentadorias e a ampliação dos direitos. Essa seria uma das razões pela qual a Constituição manteve os regimes diferenciados, sem avançar na construção de um sistema previdenciários único e universal. **Já a assistência social, na opinião do legislador, era uma área opaca, não constituindo objeto de reivindicações amplas, como a elaboração de uma política orgânica de seguridade social.** De fato, não identificamos nos documentos analisados nenhuma demanda formal de política mais ampla de assistência social feita durante a Assembleia Constituinte. Por um lado, ocorreram reivindicações pontuais em torno de direitos bem específicos, como o salário-mínimo para idoso e para pessoas com deficiência. Por outro lado, havia manifestações genéricas em torno da necessidade de assegurar proteção às crianças e às famílias pobres. Essa situação se refletiu na limitação dos direitos aprovados e na fluidez de seus objetivos.” (BOSCHETTI, 2006, p. 164, grifo nosso).

A Assistência Social não contava com um movimento social organizado em favor da sua inserção constitucional, contudo, contavam a favor dela dois movimentos importantes: a característica de *programmatic institution* a ser implementada na Previdência Social e a atuação da clara pressão pelo combate à desigualdade. Estes dois movimentos fizeram com que os atores envolvidos no processo de discussão da seguridade acabassem, de certa forma, favorecendo o desenvolvimento da Assistência Social na Constituição.

Estiveram presentes nesse processo de mudança da Assistência Social, inicialmente, os técnicos envolvidos na construção do relatório do grupo de reformulação da Previdência Social e os congressistas constituintes.

Usuários e entidades filantrópicas também estiveram presentes de um modo bastante característico e atípico quando se compara o papel do movimento da reforma sanitária, no que se refere à Saúde, e dos sindicatos quanto à área de Previdência Social. Eles não estavam envolvidos diretamente com a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente, responsável pelos aspectos de gestão da Seguridade Social, mas em outras subcomissões como a Subcomissão dos Negros, População Indígena, Pessoas com Deficiência e Minorias e na Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso.

Como já explicitado, a Assistência Social era prestada no campo da benemerência e da filantropia, geralmente atendendo situações pontuais de necessidades humanas, de forma fragmentada, como apoio à família. O novo conceito de Assistência Social estava em discussão na Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e andava no sentido oposto ao usualmente instituído na Assistência Social. A participação fragmentada só exemplifica o que a Assistência Social ainda não era, ou seja, política pública com objetivos definidos e seus usuários e entidades estiveram alheios ao processo constituinte, quanto a essa importante mudança de conteúdo operacional.

Mas, mesmo alijados do conceito e de seus rebatimentos conceituais, os usuários, suas representações e até as entidades, com destaque principal para a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), concorreram para instituir o que viria a ser o Benefício de Prestação Continuada (BPC), maior benefício assistencial que hoje garante 1 salário-mínimo mensal à idosos maiores de 65 anos e pessoas com deficiência sem condições de subsistência¹⁵.

Entretanto, não se pode falar que a Assembleia Constituinte foi um campo sem disputa. Em 1987, após o recesso de fim de ano, a segunda fase da Constituinte contou com a ação de atores opositores do chamado “Centrão” que, embora cumprindo determinações restritivas orçamentárias do governo federal, não atuou o suficiente para invalidar todo o processo de participação política anterior.

De fato, o conceito de seguridade nasce aproveitando-se o ambiente de resgate da dívida social, note-se nisso a forte influência do contexto, cujo poder de veto baixo do *status quo* defensor de desigualdade acabou por permitir a efetivação desse inovador conceito na Assembleia Nacional Constituinte.

¹⁵ Para detalhes deste processo histórico ver Boschetti, 2006.

3.2.3.2 *Conceito da Assistência Social: um efeito colateral do Programmatic Institution da Previdência Social? - Impressões da análise dos antecedentes da Constituição Federal de 1988*¹⁶

Desses achados cabe um adendo e um possível debate com as informações apresentadas. Observa-se que, no que se refere à Assistência Social, seja como conceito ou como política pública, a sua efetivação na Seguridade Social foi mais uma consequência do processo de revisão das atribuições da Previdência Social do que, de fato, o objetivo fim do grupo.

Sustenta-se que, até pelo nome, o grupo (GT/MPAS) nasceu com o propósito fim de dar melhor organicidade à Previdência Social brasileira. Os debates acalorados e o mecanismo impulsionador que era o do “combate à desigualdade social” materializados na “dívida social” e no slogan “tudo pelo social”, levou às conclusões acima expostas, das quais faz parte o conceito de Assistência Social.

Neste item argumenta-se que o modelo de Previdência Social a ser implementado como foco do referido grupo era muito próximo do formato de “*programmatic institution*” conforme o conceito de Jacobs (2010).

Este conceito, apresentado por Alan M. Jacobs no artigo intitulado *Policymaking as Political Constraint: Institutional Development in the U.S. Social Security Program* (JACOBS, 2010), refere-se a um formato de política pública utilizado quando os idealizadores buscam evitar mudanças futuras em seu modelo de prestação de serviços públicos tornando-o pouco permeável à mudança. Movimento que parece se aproximar daquele trilhado no GT/MPAS.

O autor, cientista político e componente da corrente do neoinstitucionalismo histórico, apresenta este conceito a partir da análise do sistema de seguro social norte americano e demonstra que a aparente perenidade deste sistema nos Estados Unidos é, na verdade, uma tormenta, ele ainda argumenta que a própria forma como o sistema foi gestado é que produz insumos para esta tempestade, que não se apresenta na superfície.

O sistema de seguro social dos Estados Unidos, cuja principal característica é restritividade, do ponto de vista do acesso, pode ser caracterizado por forte legado

¹⁶ O presente item de discussão propõe-se a abrir um debate, que não pretende esgotar, sobre o modelo de política pública instituído para a Política de Previdência Social no Brasil. Esta análise motivou-se pela leitura do autor Jacobs (2010) como proeminente neoinstitucionalista atuante no campo de políticas públicas e mudança institucional em políticas sociais, por acharem-se semelhanças nas análises do autor e as aqui apresentadas.

Bismarkiano¹⁷. Segundo o autor, políticas públicas, principalmente, aquelas sociais que atingem um grande contingente de indivíduos e que significam um grande impacto político costumam se transformar de forma gradual.

Sua pergunta de pesquisa é: por que os criadores do programa de seguro social nos Estados Unidos escolheram desenhar um sistema impositivo e com tantos custos e que gera poucos benefícios sociais para os grupos vulneráveis e que permanece ao longo do tempo apesar das pressões externas? A análise demonstra que a maneira encontrada pelo sistema, para se manter, foi implementar mudanças internas. O tema é espinhoso do ponto de vista social e eleitoral, principalmente, se -as regras do jogo se transformam. O texto conclui que as próprias regras restritivas do sistema concorrem para sua manutenção, sendo um espaço refratário tanto aos grupos de pressão em desvantagem quanto para os aliados.

Para este percurso, Jacobs (2010), faz uma breve introdução explicativa de um conceito surgido em sua pesquisa na qual, neste item de análise do caso brasileiro, parece útil comparativamente ao modelo norte americano. Este conceito é exatamente o de *programmatic institutions* (instituições programadas, em tradução nossa):

The concept of a programmatic institution refers to the constraining effect of existing policies on the future politics of policy choice. More specifically, I define a programmatic institution as a structural feature of an existing public program that influences the menu of policy options from which officeholders choose or the political costs and benefits associated with those options (JACOBS, 2010, p. 99).

Para Jacobs (2010) as políticas públicas podem assumir o formato de *programmatic institution* quando constroem a ação futura dos indivíduos, em um determinado sentido, dificultando decisões e mudanças. É uma característica estrutural à política pública que vai influenciar o menu de opções disponíveis aos seus operadores.

O autor parte do princípio de que as políticas públicas sempre causam um certo grau de constrangimento na vida daqueles a ela subordinados, mas, no caso das *programmatic institution* isto é mais evidente e deliberadamente registrado em sua estrutura. Neste caso, além do seu propósito fim, de diminuir as incertezas nas relações sociais, esta política pública também visa controlar as incertezas sobre efeitos políticos específicos de sua implementação.

17 “O estado do bem-estar como seguro social se origina, pois, na Alemanha de Bismarck, com o primeiro programa de compensações por acidente de trabalho (1871) e o primeiro programa de seguro saúde para os trabalhadores (1883), seguidos pelas aposentadorias para os trabalhadores idosos e permanentemente deficientes (1889). A iniciativa alemã é marcadamente autoritária e conservadora, além de corporativa, uma vez que o acesso aos benefícios se baseia no status ocupacional”. (KERSTENETZKY, 2012, p. 15).

A criação de uma política pública com tais características pode ser intencional ou um efeito colateral de sua implementação, mas segundo Jacobs, pode se apresentar basicamente de três modos:

1) *Manipulating Information* – consiste em criar estruturas que comuniquem ao público-alvo da política, que ocorreram mudanças ou que existe uma vontade política em fazer mudança nela, este seria um mecanismo para impedir que mudanças aconteçam.

Pode-se fazer isso criando uma única fonte de financiamento específica, assim qualquer proposta futura de mudança nas taxas, ou nos benefícios, vai comunicar claramente que tem alguém tentando alterar a política. Ou pode-se instituir relatórios regulares e com formatos definidos, que, se entregues de outra forma ou fora do prazo, comunicam que os operadores não estão agindo conforme combinado.

2) *Shaping Capacities* – criam-se mecanismos que moldam as decisões dos atores políticos, que sucedem a criação da política, aumentando ou esgotando as suas capacidades fiscais ou administrativas. Estrangula o financiamento ou desmantela a estrutura burocrática para evitar mudança.

3) *Inducing Investimet* – ocorre quando o governante atual faz promessas de benefícios a serem oferecidos em um futuro próximo, em troca de custos específicos presentes, isto deixa o governante seguinte obrigado a cumprir o acordo inicial.

O conceito de *programmatic institution* precede a análise de mudança do autor sobre o sistema de seguro norte americano. Isto porque, segundo ele, a estrutura mesma deste tipo de política pública implica que ela não segue os mecanismos normalmente teorizados para observar a estabilidade institucional como: ganhos mútuos, regras de alteração restritivas e *feedback* positivo.

Rather, my claim is that, in studying programmatic institutions, we cannot assume the operation of the same stabilizing mechanisms that help hold many other institutions in place. (JACOBS, 2010, p. 104).

Não se deve esperar mudanças por abalos externos, mas sim prestar atenção nas mudanças internas graduais, a partir de coalizões.

Para estas políticas haverá três comportamentos destoantes que mantêm a estabilidade institucional:

1) Elas tendem a gerar tensão e não consenso. Como são distributivas, geram desigualdades e, com isto, disputas. Mas o próprio fato de incentivar a disputa as protege, pois evita a construção de consenso para a mudança;

2) Geralmente guardam uma dificuldade interna que promove empecilhos à aprovação de legislações que proponham mudança. Não possuem dispositivos automáticos que garantam sua transformação, exigem quórum alto ou outras medidas restritivas;

3) O custo operado pelos atores, no presente, leva-os a esperar que não vai haver mudanças futuras, por isso as regras, por si só, tendem a ser mantidas intactas externamente.

Esta dinâmica usual de estabilidade, portanto, é por si mesma indutora de mudança, conforme Jacobs (2010). Portanto, “*programmatic institucions*”, assim como outras instituições, têm a mudança como característica intrínseca ao seu funcionamento, mas, no caso destas, a mudança é “necessária” à sua manutenção, a longo prazo. Os abalos automáticos normais às instituições são vitais para ela. Por isso, o autor frisa a importância de reconhecer este formato institucional, com vistas a estar atento à dinâmica particular dos processos de mudanças subjacentes.

No caso analisado, o sistema de seguro social dos EUA foi criado por Franklin Roosevelt, com o objetivo de oferecer um programa completo do tipo “do berço ao túmulo” garantidor de seguro-desemprego e amparo à velhice. Porém, havia a preocupação de não onerar o Estado, por isso o sistema deveria ser autossustentado e evitar a dependência dos usuários, entendida pelos formuladores como nociva. Um sistema restritivo e bastante condicionado às contribuições advindas do trabalho. Observa-se a necessidade explícita de exclusão de responsabilidades fiscais do estado, assim como também extensão da proteção a qualquer público, diferente do inicialmente estipulado (JACOBS, 2010, p. 106).

Sua forma radicalmente excludente, de antemão, criou opositores ao sistema, assim como também, interesses até dos aliados em promover mudanças com objetivos políticos. Esta dinâmica do sistema fez com que ele sofresse pressão desde seu nascedouro. Por meio de uma linha do tempo, que vai de 1935 até 1983, o texto aponta que as regras e a estrutura do sistema tiveram importantes transformações em financiamento e acesso, sem que, contudo, a estrutura institucional fosse abruptamente transformada.

O trabalho minucioso de investigação do autor produziu achados, não só desvelando as mudanças internas à um sistema de seguro que persiste aparentemente intacto, como suas particularidades e generalizações enquanto política pública do tipo “*programmatic institution*”. Por meio de seu estudo, Jacobs (2010), apresenta a importância da análise histórica para entender a relação causal entre a origem e o resultado e de como isso reforça que este caminho é feito de continuidade e mudança, reforçando-se mutuamente (JACOBS, 2010, p. 127).

Utilizando-se dos achados de Jacobs (2010) observa-se que, no caso brasileiro, o seguro social, historicamente atrelado à política de Assistência Social e à Saúde com alcance e efetividades limitados, dava sinais da necessidade de tornar-se um sistema autônomo e, principalmente, blindado com relação ao aumento de gastos. O grupo procurava otimizar a Previdência Social, garantindo que possíveis espaços de majoração ou transformação de benefícios fossem evitados.

Os técnicos envolvidos queriam não só a emancipação previdenciária das demais políticas, como também separá-la de benefícios assistenciais, garantindo que o financiamento pela via do trabalho se destinasse exclusivamente aos contribuintes.

O modelo discutido e a ser adotado no seguro social brasileiro assemelhava-se em muito ao modelo estudado por Jacobs (2010). No caso dos Estados Unidos da América (EUA) não havia a junção com outras políticas, mas o objetivo do sistema era dar amparo ao seguro-desemprego e à velhice por meio de um sistema que não tencionasse o gasto público. Pela sua forma rígida de financiamento e concessão de benefícios, o sistema de seguro social norte americano é apontado pelo autor como um sistema feito para não mudar seu formato de *programmatic institution*. Contudo, essa ausência de mudança era relativa, haja vista, que embora sem abalos externos, o sistema sofreu muitos abalos internos ao longo do tempo e isso aconteceu para a sua própria proteção. (JACOBS, 2010, p. 106).

Fazendo-se aqui o incipiente exercício, claramente não exaustivo, de debate sobre a gênese da Previdência Social brasileira à semelhança do caso dos EUA, conforme apresentado por Jacobs (2010) e considerando-o como construído no formato de *programmatic institution*, ele parece ser do tipo *Shaping Capacities* quando no âmbito da formulação da política pública são criados meios de estrangulamento do financiamento ou desmantelamento da estrutura burocrática para evitar mudanças.

Argumenta-se isso porque o sistema previdenciário brasileiro foi pensado com o fim de manter constante seu financiamento e concessão de benefícios, assim como a sua apartação das demais políticas a ele atreladas. O trabalho do grupo se organizou na tentativa de evitar excesso de ampliação de acesso, em especial ao rural e aos trabalhadores domésticos. Além disso, o aspecto do financiamento foi milimetricamente proposto com vista a evitar a confusão de financiamento e a garantia das condições contributivas ao seguro social.

O modelo de *programmatic institution*, exposto por Jacobs (2010), assemelha-se à Previdência Social após 1988, pois ela é Política de Seguridade Social que mais sofreu tentativas e até efetivação de mudanças, entre as Políticas de Seguridade Social. Observa-se que após 1988, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) todos os governos

brasileiros implementaram tentativas de mudança ao sistema. Isso coaduna com o que argumenta o autor do conceito quando diz que *programmatic institutions* tendem, elas mesmas a gerar condições e ambientes de disputas políticas para a mudança, como condição de sua manutenção.

No caso do Brasil houve mudanças na forma, diferente das mudanças somente internas apontadas por Jacobs (2010) no caso norte americano, mas percebe-se como ela constantemente se reorganiza, buscando se defender das investidas com relação a mudanças de formato e, principalmente, financiamento. A Previdência Social tem claramente uma dinâmica de disputa diferente das demais Políticas de Seguridade.

Assim, aventar a discussão da Previdência Social brasileira como uma *programmatic institution* cabe para resgatar como a Assistência Social parece ter se desenvolvido enquanto uma espécie de efeito colateral da criação desse formato, na Previdência Social.

Explica-se que, no caso da Saúde, como demonstra Falleti (2010) a política há muito contava com um expressivo arcabouço definidor, assim como um movimento social organizado e atuante, com vistas à separação da Saúde da Previdência Social. Assim, esta separação era não só desejada, mas também uma realidade em andamento, até antes da instituição do GT/MPAS.

Contudo, é importante destacar que a Assistência Social não contava com tal arcabouço - não havia militância organizada em seu favor, nem usuários envolvidos no debate. Diferente da Saúde, a Assistência Social não chegava pública no município, mas sim filantrópica. Lembra-se que as primeiras ações de Assistência Social materializadas na LBA nasceram da estratégia de guerra e *a posteriori* foram mantidas como ajuda pontual e complementar à filantropia.

A Assistência Social estava fortemente atrelada ao sistema de Previdência Social, pela ação mesma da realidade não haveria gatilhos de reforma ou transformação da Política de Assistência Social.

A possível característica de *programmatic institution* da Previdência Social fazia da organização da Assistência Social algo necessário. Muitos benefícios e práticas, uma vez retirados da Previdência Social ficaram sem lugar, apontavam para a Assistência Social como alternativa para assentá-los. Assim, parece se consolidar o conceito e a necessidade da Assistência Social como política pública nas arestas do *programtic institucion* da Previdência Social.

Observa-se a pertinência da análise, haja vista que em muitos momentos os técnicos duvidaram da necessidade da construção de um sistema autônomo de Assistência Social,

tiveram dúvidas, inclusive, se a proteção deveria ser universal e acabaram optando por um caminho de “discriminação positiva” do qual se garantia proteção aos incapazes ao trabalho somente em algumas condições, em uma clara limitação orçamentária. Percebe-se, a partir do exposto, que a Assistência Social como conceito e prática não era a saída naturalmente opcional. Ela foi necessária, dado o tamanho da demanda reprimida do público e as condições operacionais a serem instituídas na Previdência Social, moldando o seu formato.

Lembrando Jacobs (2010), que afirma que nem sempre o *programmatic institution* é intencional, isso parece ter acontecido no referido grupo. Talvez outra consequência não intencional tenha sido criar a Política Pública de Assistência Social, situação imprevista, mas que acabou abrindo um importante espaço na proteção social brasileira.

3.2.3.3 *A magnitude do conceito de seguridade – por que esta mudança é importante no campo da Assistência Social?*

A Constituição de 1988 abriu a janela de oportunidade para que elementos centrais do enfrentamento da “dívida social” se concretizassem. A vontade dos constituintes de separar os fundos contributivos do sistema previdenciário das prestações não-contributivas para idosos e portadores de deficiência criou a possibilidade de que programas de transferência de renda se incorporassem à assistência social e lhe dessem corpo. Por outro lado, a pressão para constituir e ampliar os direitos sociais sobre bases constitucionais permitiu que o que nunca havia sido uma política, fosse constituída como uma das “seguranças”. (PAPADÓPULOS, 2005, p. 589).

Pode-se dizer, portanto, que o avanço da desmercadorização da proteção social no Brasil ganha corpo, pela primeira vez, após o povo ter ganhado também, ineditamente, o espaço de pressão sobre o Estado. As coalizões de força foram possíveis e fizeram da Constituição Cidadã não um texto que resolve todos os males nacionais, posto que contraditório, mas que avança significativamente em áreas e ações inimagináveis. Isso, diante de um cenário de desigualdade brasileiro, pois o campo social-assistencial, quando desvelado, revela as falências do mercado em promover bem-estar.

O padrão de Seguridade Social definido na Constituição é extremamente avançado, até mesmo para o modelo original de seguridade que, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1952), é “proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais”.

O modelo brasileiro avança ao garantir que esse sistema que unifica a lógica do seguro com a lógica da assistência se efetive na participação popular e na descentralização político – administrativa (KERSTENETZKY, 2012). Portanto, não só institui um sistema abrangente de proteção social, como também permite que os interessados tenham participação ativa.

O financiamento diversificado tenta evitar regressividade. É importante também a ideia de conjunto integrado, embora políticas independentes em seus conceitos e escopos de atuação, a proposta de ação conjunta gera um efeito para além do seu próprio ambiente de atuação. O primeiro deles, a Saúde, lembra um dos pilares das necessidades humanas básicas, por isso o formato de acesso universal. O segundo deles é a Previdência Social, cuja ação atinge o escopo dos trabalhadores. Nesse aspecto, se considera o mercado de trabalho a primeira seara de bem-estar e, por isso, também financia parte do sistema, aí protege-se o trabalhador em infortúnios e na sua velhice, além de seus dependentes.

Reconhecidamente, nem todos os cidadãos conseguem a satisfação de suas necessidades no mercado e mesmo os trabalhadores podem passar por infortúnios e necessidades que não são do escopo da Previdência Social. Nesse caso, a Assistência Social tem o seu papel protetor. Focalizada, atende aqueles que dela necessitam, ou em caso de necessidades humanas básicas eventuais.

No que se refere à Assistência Social, o tema da pobreza ganha a agenda política passando formalmente a ser reconhecido o seu enfrentamento por meio de um sistema não excludente e redistributivo (CARDOSO; JACCOUD, 2005).

Pode-se apontar como principais avanços desenhados na Constituição: 1) se afasta dos históricos entraves democráticos como a filantropia; 2) assume carácter público e de proteção aos indivíduos, independentemente de sua inserção no mercado; 3) assume espaço na agenda política como política pública, o que implica na criação de organizações e estrutura operativa pertinente; 4) a política deixa o nível da correção e assume a prevenção como fundamento. (PEREIRA, 1996, p. 69).

Nesse momento, tem-se um desenho arrojado de segurança social em um país com históricos de escravidão degradantes. De fato, o conceito de Seguridade Social enfrenta a “dívida social” e seu desenho parece ser bem adequado a este propósito.

Entretanto, todo esse avanço é contemporâneo de um ambiente conjuntural de redemocratização; crise do milagre econômico e diminuição do assalariamento. No que cabe à Assistência Social, embora instituída como política pública constitucional, passa imediatamente a conviver com resquícios do passado. Ela ficou tencionada pela conjuntura de regressão neoliberal na economia, a partir dos anos 1990, quando deveria ter sido regulamentada e implementada.

3.2.4 A LOAS – Efetivação dos preceitos constitucionais e práticas recorrentes na Assistência Social

A Assistência Social enfrenta os avanços do neoliberalismo tentando se formalizar, o que só acontece em 1993, sob novo cenário político também impulsionado por forças populares¹⁸. A LOAS traz avanços no sentido de organização da gestão desta política pública:

- a) Primazia da responsabilidade estatal na prestação de serviço público;
- b) Atendimento às necessidades sociais em detrimento dos interesses do mercado;
- c) Programas, projetos, serviços e benefícios com características diferenciadas (BOSCHETTI, 2003).

A LOAS finalmente inaugura formalmente o modelo *lato sensu* para a Assistência Social no Brasil, rompendo, pelo menos na regulamentação, com todos os empecilhos à provisão de política de atenção às necessidades humanas básicas.

Um item que merece destaque é a instituição do chamado Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social (CPF) como forma da sua gestão participativa:

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:
 I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
 II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
 III - Plano de Assistência Social. (BRASIL, 1993, grifo nosso).

A adoção do conjunto Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social (CPF) é condição de repasse de recursos, bem como acesso dos estados e municípios ao sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. Isso significa avanço de governança na área, rompendo com o histórico de provisoriedade e desorganização, além enfrentar a forte presença política do primeiro-damismo¹⁹.

Destes, ainda mais importante é o “C” do CPF, os conselhos gestores de Assistência Social. Em nível municipal, estadual e federal, são instâncias participativas e deliberativas da política.

Essas organizações, compostas por grupos de representantes do Estado e da sociedade civil, trazem o componente da participação social para o âmbito de uma política pública

¹⁸ Governo Itamar Franco em transição após o *impeachment* do Presidente Fernando Collor, cuja participação popular foi fundamental.

¹⁹ TORRES, Iraíldes Caldas. As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e de poder. São Paulo: Cortez, 2002.

historicamente permeada pelo interesse privado. Além desse avanço de cidadania, os conselhos e, posteriormente, as conferências de Assistência Social, serão o espaço de formação de uma “*policy community* defensora da Assistência Social” como explica Cortes (2015):

CNAS é uma “organização intermediária” neocorporativa, no sentido atribuído ao termo por Streeck e Kenworthy (2005, p. 15-17). É uma instância não só reconhecida como também, no caso, embrionada por iniciativa dos governos, os quais exercem sobre ela forte influência no sentido de estabelecer a intermediação de interesses de diversos atores sociais (CÔRTEZ e GUGLIANO, 2010, p. 52). Os fóruns nacionais, constituídos ‘a partir de cima’, integram o nível superior de um grande arranjo de organizações intermediárias, que interagem com organizações intermediárias pertencentes ao nível inferior, formadas a partir de baixo. A participação de representantes de diferentes grupos de interesses não significa atribuição de “licenciamento” estatal às organizações representadas, tal como ocorre no corporativismo estatal, mas, sem dúvida, tem o caráter de “reconhecimento” e, portanto, de legitimação desses representantes frente aos membros das respectivas associações, como ocorre no neocorporativismo ou corporativismo societal. Desse modo, os representantes que ali participam são vistos como líderes capazes de influenciar políticas. (CORTES, 2015, p. 128-129).

A criação desta instância de participação, não só consultiva, mas deliberativa, traz à sociedade civil um crucial poder de decisão, criando espaço de coalisões políticas fundamentais à efetiva desmercadorização (ESPING-ANDERSEN, 1991) como se verá nos desdobramentos da linha do tempo.

Entretanto, apesar dos avanços, a LOAS pode ser apresentada com momento **formal negativo operativo**, pois a realidade informal permanece atacando o seu potencial.

Isto vai ficar evidente no período do governo FHC: a perspectiva da filantropia, o financiamento e o atendimento privados, além da figura da primeira-dama, como representante das ações sociais por meio do principal programa de governo e o Programa Comunidade Solidária²⁰.

O desenho do Programa Comunidade Solidária e sua adoção, aliada à programas de transferência condicionada de renda, retiram a pobreza do foco da política pública de Assistência Social, em sua perspectiva participativa e descentralizada, para o âmbito da seletividade aliada à focalização por meio de ações pontuais (BOSCHETTI, 2003).

Os 8 anos de FHC serão contraditórios, mas ao mesmo tempo frutíferos para os avanços que se verá a seguir.

²⁰ Para detalhes consulte SUPPLY e NETO, 1995. In: BRASIL. IPEA. *Planejamento e políticas públicas. Políticas sociais: o Programa Comunidade Solidária e o programa de garantia de renda mínima.*

3.2.5 Efetivação das demandas da Conferência Nacional de Assistência Social – O SUAS

Sob o cenário adverso os processos de mudança vão oferecendo efeito e circunstância. Mesmo subsidiariamente e disputando recursos com as políticas seletivas de FHC a Assistência Social vai ganhando corpo e forma, principalmente em relação às instâncias políticas criadas pela LOAS.

Os conselhos instalados gradualmente, como condição de recebimento de recursos federais, instituem um ator na governança dos municípios. A partir dos instrumentos das Conferências (municipais, estaduais e nacionais), a Política de Assistência Social foi sendo absorvida e avaliada pela sociedade civil organizada.

Durante oito anos, o percurso das Conferências de Assistência Social, desde 1995, ainda sob o governo FHC, demonstram os apelos da sociedade civil pela consolidação real do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

Comemorando 10 anos de promulgação da LOAS, sem que se consolidasse a sua realização operacional, a sociedade civil consegue, finalmente, uma síntese desse desejo de efetivação, nominando a nova forma que deveria tomar a Política de Assistência Social no Brasil. Em 2003, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS) com o tema: *Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos*. Nesta Conferência, já no Governo Lula, a principal deliberação deixa claro os novos rumos da política pública:

Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Expressão máxima entre as deliberações da IV Conferência Nacional, destaca-se a aprovação do Sistema Único de Assistência Social. Importante e novo ordenamento político-institucional solicitado para a área, o SUAS teve suas bases lançadas durante a Conferência tendo sido amplamente discutido entre os participantes que o reconhecem como uma iniciativa urgente em se tratando da organização e gestão da Política de Assistência Social (CNAS, 2003, p. 24, grifo do autor).

O tema desta conferência coloca a gestão da Assistência Social na agenda e lembra que a sua realização precisa significar uma ação de inclusão social. Este processo de discussão ganha espaço institucional relevante na conjuntura do primeiro mandato do governo Lula, cujo tema principal de campanha foi o combate à pobreza e a fome.

Nesta conjuntura política e com o acúmulo da luta da sociedade civil no campo “social-assistencial”, o CNAS efetiva a Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, que

instituiu a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) inaugurando o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Figura 2 - Logotipo do SUAS



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005).

A existência de identidade visual é uma das inovações da estrutura de governança da Assistência Social instituída pelo CNAS e colocado à termo pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a partir de 2004.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização, em todo o território nacional, das ações socioassistenciais. Materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política, as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social (BRASIL, 2005, p. 39).

Representa transformação não só formal legal, mas operacional, parecendo inaugurar na Política de Assistência Social um momento institucional *positivo formal*, quando as regras previstas na legislação são traduzidas em diferentes estratégias para a prática cotidiana desta política.

O SUAS se coloca na disputa entre o formal e o informal da Assistência Social, buscando romper com o legado de cultura política do improvisado priorizando a ação pública organizada (cultura política clientelista *versus* cultura democrática).

As transformações nas instituições formais e informais da Assistência Social promovidas pelo SUAS podem ser assim resumidas:

1) Estratégia balizada na construção de estruturas públicas de atendimento: os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Os CRAS são organizações públicas responsáveis por serviços a famílias cujos vínculos familiares ainda não foram rompidos e realiza atividades de prevenção. Os CREAS são organizações públicas prestadoras de serviços especializados em casos nos quais já houve rompimento de vínculos familiares. Ambos burocraticamente organizados pela via estatal e cujos recursos humanos também foram regulados.

2) A PNAS é operacionalizada por meio da Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) que reorganiza a forma dos serviços, programas, projetos e benefícios previstos na LOAS. Possui foco prioritário de atenção integral às famílias e território enquanto base de organização da prestação das ações, por meio de instrumentos técnicos e tecnológicos.

O SUAS supera a histórica provisoriedade assumindo uma ação planejada e organizada de atendimento à população, cujo foco são a autonomia e o protagonismo popular (SILVEIRA, 2007). O atendimento à família rompe ainda com a fragmentação de atendimento que sempre priorizou crianças, idosos e pessoas com deficiência enquanto público prioritário. Tira-se de cena a exclusividade, entendendo a família como um espaço de socialização e ampliando o escopo de atendimento.

3) Pressupõe ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, estados, Distrito Federal e municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil sendo que estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação.

Significa “aprofundamento de sua concepção e o fortalecimento de um Estado Nacional” (SILVEIRA, 2007, p. 61) com o objetivo de consolidar direitos. Adensa-se a isso, a descentralização política e administrativa para além da simples desconcentração de recursos, a efetiva mobilização da ação de estados e municípios na concepção e atuação da Política de Assistência Social, significando redistribuição de poder decisório (JACOBI, 2000 apud SILVEIRA, 2007, p. 76).

Toda esta nova estrutura de ação está subordinada à fiscalização e deliberação dos Conselhos de Assistência Social, em todos os níveis de gestão, mantidos e fomentados por capacitação de conselheiros, levando ao crescimento e avanço da participação da sociedade civil, em especial usuários da política pública.

3.2.6 Conclusão do percurso histórico da assistência: abertura do caminho para a discussão de mudança

Com a apresentação do SUAS finaliza-se a linha do tempo da Assistência Social, uma vez que ele é o caso estudado nesta tese. A argumentação demonstra que desde o descobrimento do Brasil a Assistência Social luta com a lógica *stricto e lato sensu* com grande espectro de êxito da primeira sobre a segunda. Nisso, uma das principais inferências desta linha do tempo é que o Estado esteve presente na Assistência Social desde seus primórdios, entretanto, infelizmente, como importante poder de veto à sua efetivação como direito de cidadania. Em 1988, inauguram-se os caminhos para que esta disputa se torne mais efetiva à proteção da população opondo-se ao espectro de desigualdade, historicamente construído, mas isso demonstra só o início das disputas políticas subjacentes que serão detalhadamente estudadas neste trabalho.

Percebe-se ainda que qualquer evolução, no sentido *lato sensu* da Assistência Social envolve grandes disputas, haja vista o ambiente de desigualdade milimetricamente mantido pelo *status quo mantenedor de desigualdade social*, cujas existência e perpetuação baseiam-se em diferentes gramáticas, como a escravidão, clientelismo e patrimonialismo. Gramáticas harmônicas e complementares. Isso demonstra também a significância do estudo sobre esse processo de mudança no âmbito da Assistência Social, haja vista seu importante papel como política pública com alto potencial no enfrentamento da desigualdade social consolidada historicamente.

Este ambiente de diferentes gramáticas em disputa na manutenção da desigualdade social fala ainda da “solidão da Assistência Social” e seu possível surgimento em 1988 como um efeito colateral do *programmatic institution* da Previdência Social. Talvez não fosse urgente a blindagem da Previdência Social, não se abriria o espaço para militância política que vai tomar posição de defesa da Assistência Social após 1988. São todos estes fatos, portanto, primordiais para que se entenda o processo de mudança gradual sofrido pela Assistência Social no Brasil.

Conhecido este panorama histórico cabe agora dar início ao processo de análise das mudanças ocorridas nesse percurso até o SUAS e depois dele. É o que se inicia no próximo capítulo começando pela discussão do conceito de mudança e seus usos para estudos de políticas sociais.

4 PERCURSO PELO CONCEITO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

O presente capítulo visa construir uma apresentação do tema da mudança institucional. Para isso divide-se em três seções: o tema e conceito de mudança institucional; o modelo Mahoney e Thelen (2010) de mudança; além de exemplos do uso deste último em pesquisas relevantes no campo das políticas sociais. Esta discussão visa promover a base para a apresentação do modelo analítico de pesquisa que a segue.

4.1 A MUDANÇA INSTITUCIONAL USOS E FORMAS

Mudança implica em movimento, evolução. Para North (1990, p. 83), a mudança institucional consiste, tipicamente, em ajustes marginais do complexo de regras, normas e suas formas de aplicação que constituem o arcabouço institucional²¹. As mudanças institucionais são abalos produzidos nas regras do jogo em sociedade, ou nos contratos que moldam a interação humana (NORTH, 1990, p. 3). Podem acontecer a partir de indutores externos ou no campo dos empreendedores individuais respondendo a incentivos internos da instituição. Mudanças internas ocorrem mais frequentemente e sucedem a partir da própria realidade institucional. Neste campo relativamente estável, os atores têm espaço para, no tempo e no espaço, realizar trocas complexas que podem aos poucos influenciar a estrutura institucional gerando mudança (NORTH, 1990, p. 83).

Seja exógena ou endógena a mudança tem ligação com o processo de evolução da vida em sociedade, necessário e por vezes automático, tendo em vista que as instituições são fruto da interação humana em movimento.

É importante o estudo da mudança porque, primeiro reconhece a “complexidade e versatilidade do assunto”, posto que relacionado às interações humanas em sociedade, mas também carrega o potencial de vislumbrar movimentos e mecanismos de “estabilidade ou evolução política e social” (STREECK; THELEN, 2005, p. 1).

Seu estudo tem sido muito afeto ao campo das políticas públicas, ou “Estado em ação”, porque este é um campo da mediação entre a ação política e a maneira como se

²¹ Para Thelen e Steinmo (1992, p. 2-3) o institucionalismo histórico diferencia-se por dar foco ao papel das instituições como medidoras das lutas políticas. Para isso, geralmente define-se instituição como organizações formais com regras informais que constroem a estrutura institucional. Embora haja certa controvérsia sobre o que caracteriza uma instituição, em geral os institucionalistas se dedicam aos arranjos das instituições sociais e do Estado. Estes arranjos moldam como os atores políticos definem seus interesses e estruturam relações de poder entre os grupos. O que está implícito e é crucial nas concepções de instituição neoinstitucionalistas é que as instituições constroem e refratam a política, estruturando as batalhas políticas e influenciando seus resultados. (Tradução nossa)

operacionalizarão as regras no cotidiano dos indivíduos. Espera-se que as políticas públicas promovam como resultado a efetividade, que significa minimizar os conflitos e promover avanços sociais. Contudo, nem sempre estes propósitos apresentam-se de forma eficiente, aí estará um importante campo de análise da mudança institucional. Seja para identificar os mecanismos de ineficiência, ou entender como e porque determinada mudança aconteceu, permitindo assim propor melhorias com impactos para os implicados. (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 172).

Estudada pelos neoinstitucionalistas, na ciência política, é campo recente em processo de amadurecimento e assume formas diferentes na primeira e segunda geração de estudiosos:

As problematizações da primeira geração de estudos institucionais centraram-se nos efeitos gerados pelas instituições ou na explicação da ordem e estabilidade institucionais. A análise da mudança endógena passa a ser considerada fundamental para a agenda de pesquisas da chamada segunda geração institucionalista na ciência política comparada. (REZENDE, 2012, p. 127).

A diferença de abordagem entre as gerações de estudiosos depende, basicamente, de duas tendências presentes no estudo das instituições: a estabilidade e a exogeneidade.

Para os estudiosos da primeira geração, as instituições são estruturas sociais estáveis, cujo legado significa sequências dependentes que tendem a produzir inércia institucional. A partir desta visão, as instituições não produziram mudanças internas. Esta visão implica na segunda tendência de observação. Se as instituições são estáveis internamente, significa que só mudam quando afetadas por abalos externos. Seja uma revolução ou uma grande movimentação social, estes seriam os fatores que gerariam instabilidade na aparente perenidade institucional. Esta visão institucional:

[...] termina por produzir hipóteses de que as mudanças ocorram muito lentamente, sejam eventos raros, ou possuam baixa probabilidade de ocorrência, dada a ação de mecanismos causais típicos, tais como retornos crescentes, *lock-in* e *positive feedbacks*. Legados e sequências dependentes tendem a produzir inércia institucional. Esta importante suposição analítica inibe a compreensão dos efeitos dinâmicos dos legados sobre o comportamento e a ação relativa à formação das preferências dos agentes, a construção das identidades, a ação estratégica e sobre o processo decisório que produz a mudança a partir das instituições (REZENDE, 2012, p. 117).

Com esta perspectiva de mudança e dispondo de poucas ferramentas analíticas, a tendência deste conjunto de autores é explicar a mudança a partir de “um modelo de equilíbrio pontuado forte que desenha uma distinção nítida entre longos períodos de êxtase institucional

interrompida periodicamente por algum tipo de choque exógeno” (STREECK; THELEN, 2005, p. 1).

Embora louvável pela sua preocupação com o tema da mudança, esta perspectiva de análise foi sendo superada em função das lacunas, quando se orientam estudos de mudanças, cuja lógica não demonstra a estabilidade e a exogeneidade. Streeck e Thelen (2005, p. 4), por exemplo, analisam a insuficiência destas explicações quando se observa comparativamente processos históricos de liberalização em diferentes países de economia desenvolvida. Na observação dos autores, sem movimentos disruptivos os países viveram movimentos de mudança muito característicos em seus processos de liberalização. Mantiveram-se, basicamente, as mesmas instituições do pós-guerra, mas com funcionamento bastante modificado. Casos como esses não seriam explicáveis por abalos exógenos sendo necessária uma abordagem de análise de mudança gradual.

Autores da segunda geração do neoinstitucionalismo passam a questionar a adaptabilidade das visões às novas necessidades de análise da mudança institucional. Esse novo olhar sobre a mudança se aplica também sobre instituições, que deixam de ser analisadas como blocos estáveis de produção da vida em sociedade, para serem consideradas campo de disputa e conflitos distributivos. Isto implica em entender que internamente, no nível dos atores em interação, a mudança institucional pode acontecer.

Esta visão de mudança gradual permite reconhecer as limitações humanas na manutenção da ordem institucional intrínseca.

Ao focalizar a noção da mudança como “ruptura com a estabilidade”, as teorias tradicionais tendem a não dar relevância à suposição de que as mudanças ocorrem de forma contínua e gradual. Tem-se, portanto, uma reduzida compreensão das causas (REZENDE, 2012, p. 118).

O desafio da nova geração de estudos sobre mudança institucional é incluir na análise causas institucionais em detrimento de causas exógenas, tradicionalmente adotadas. Para tanto, o principal ajuste é olhar para o movimento institucional e suas inter-relações entre os indivíduos. Para Rezende (2012), nos novos estudos passam a ser necessários para adoção de alguns parâmetros:

A hipótese básica deste trabalho é de que teorias mais robustas da mudança devem incluir causas (e variáveis) presentes em quatro dimensões: a agência, os elementos subjetivos e informais, as tensões dinâmicas, e os efeitos não-intencionais. Estes devem ser entendidos a partir de variáveis derivadas da interação de agentes e instituições no processo da “política da mudança institucional”. Tais concepções

permitem compreender melhor como as instituições importam quando se trata da mudança. (REZENDE, 2012, p. 114).

São exemplos desta nova geração de estudos de mudança as “análises histórico-comparativas” (*Comparative-historical analysis – CHA*). Trata-se de um movimento contemporâneo na ciência política, cujo principal foco implica aprofundar-se na dinâmica institucional, com vistas a entender o “porquê” e o “como” da mudança institucional.

Estudos da linha do “*CHA*” têm três grandes características: 1) Orientação macroconfiguracional de pesquisa, ou seja, orientam-se à fatores causais em larga escala, cujo contexto tem grande influência; 2) Baseiam-se em estudo de caso, que ancorados em dados do mundo real buscam uma explicação por meio de mecanismos; 3) Orientam-se pela temporalidade, o que significa reconhecer que as variáveis de pesquisa são historicamente situadas e contextualizadas em uma sequência de eventos que deve ser observada. Foca em aprofundamento temporal das observações, com vistas a conhecer a fundo os objetivos de estudo, permitindo assim, aproximação de explicações de causalidade. (MAHONEY; THELEN, 2015).

Percebe-se, portanto, que o campo da mudança tem avançado e que o caminho mais inovador tem sido por meio de estudos cujas variáveis sejam diversas e preencham a complexidade institucional. Também seguem estas diretrizes o modelo de mudança de Mahoney e Thelen (2010) que tem derivação do apresentado “*CHA*” acompanhando estas tendências e será aqui detalhado tendo em vista o seu uso nesta tese.

4.2 O MODELO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL MAHONEY E THEELEN (2010)

Este modelo de análise segue a linha dos pesquisadores neoinstitucionalistas de segunda geração e busca estudar a mudança institucional construída no interior das instituições e não o contrário.

É uma abordagem distributiva, ou seja, que considera as barganhas, negociações e distribuição de recursos institucionais para “sugerir que estas tensões dinâmicas e pressões por mudança são construídas internamente às instituições” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14).

Vistas desta forma, as instituições não transparecem estabilidade, tampouco homogeneidade:

For these reasons, there is nothing automatic, self-perpetuating, or self-reinforcing about institutional arrangements. Rather, a dynamic component is built in; where institutions represent compromises or relatively durable though still contested settlements based on specific coalitional dynamics, they are always vulnerable to shifts. On this view, change and stability are in fact inextricably linked (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 8-9).

Segundo o modelo, as instituições mudam no momento que nascem. Portanto, a mudança não deve ser encarada de forma negativa e nem mesmo temida como evento perturbador. Ao contrário, é uma situação intrínseca ao próprio funcionamento institucional.

Esta perspectiva correlacional, por si só, não se dedica a determinar qual modo de mudança aquela dinâmica institucional desencadeia, mas sim explicar porque, naquele ambiente, ocorre um tipo de mudança e não outro. Para isso, apresenta uma estrutura analítica para identificar e explicar os tipos de mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 15).

A base da argumentação do modelo, para entender estabilidade e mudança institucional, implica em reconhecer que a principal variável é a obediência (ou conformidade/*compliance*) dos indivíduos sociais às regras instituídas:

If, instead, we break with a view of institutions as self-reinforcing (through whatever mechanism) and put distributional issues front and center, compliance emerges as a variable, and a variable that is crucially important to the analysis of both stability and change. The need to enforce institutions carries its own dynamic of potential change, emanating not just from the politically contested nature of institutional rules but also, importantly, from a degree of openness in the interpretation and implementation of these rules. Even when institutions are formally codified, their guiding expectations often remain ambiguous and always are subject to interpretation, debate, and contestation. (MAHONEY; THELEN, 2010 p. 10-11).

Para utilizar a obediência como variável analítica é preciso, em primeiro lugar, reconhecer as instituições como espaços de estabilidade relativa e que não são auto implementáveis, pois envolvem disputa de poder e partilhamento de recursos.

Mesmo em instituições formalmente codificadas sempre haverá possibilidade de debate, contestação ou interpretação das regras e, nesse ambiente, emerge uma variável que é a obediência (submissão ou conformidade). Nos *soft spots*, ou pontos fracos entre a interpretação da regra e como ela de fato condiciona a ação dos indivíduos, está o espaço da mudança (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14).

Como é uma variável pouco observada pela maioria de estudos de mudança, principalmente pelos estudos de primeira geração, os autores do modelo aqui apresentado justificam, segundo segue, porque obediência é uma variável importante:

1) Permite reconhecer que as regras institucionais nunca são precisas o suficiente para abarcar toda a complexidade de situações reais no mundo. Assim, se a regra não detalha em exaustão os fatos que devem ser obedecidos, torna-se inviável que haja obediência completa às normas.

2) Desvela os limites cognitivos dos atores com relação ao entendimento e interpretação das regras. As regras são feitas para dar respostas às situações sociais complexas, mas os indivíduos processam as informações com limitações. Uma vez criada a regra passa a andar ao sabor do contexto.

3) Aponta que as regras formais sempre estão submersas em um ambiente de pressupostos que, frequentemente, estão somente implícitos. Implica em dizer que toda regra institucional tem um espírito (substância, essência, íntimo) que a sustenta, é extremamente subjetivo e nem sempre consegue ser traduzido na letra da norma.

4) Por fim, observa que os atores que desenham as regras não são, necessariamente, os atores que as implementam. O espaço entre a formulação e implementação é uma oportunidade para que sejam feitos ajustes na forma de implementação ou mesmo que a regra seja sabotada. Isto acaba dando força para atores afetos à implementação, como os burocratas.

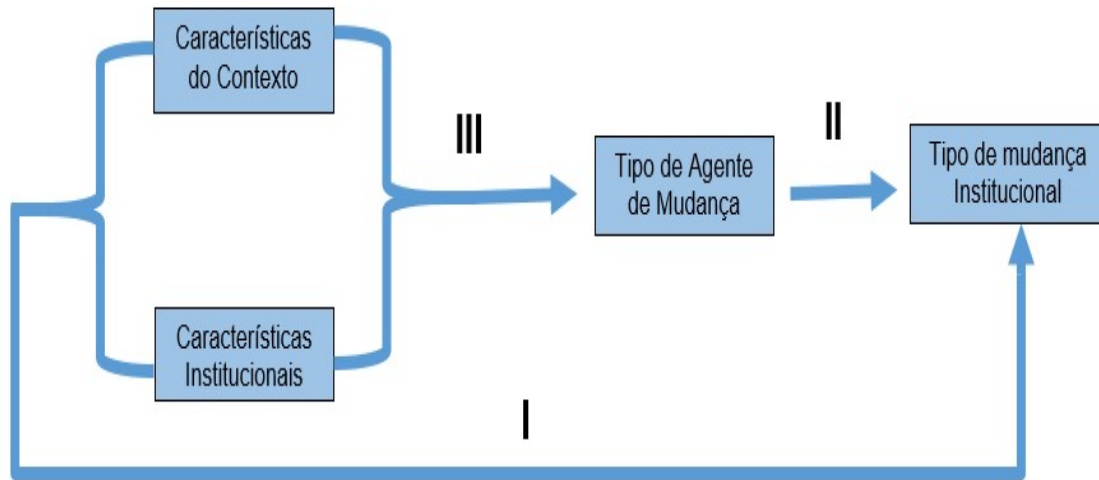
Estes fatores apontam para a própria dinâmica institucional como fator de mudanças na distribuição de poder institucional. Nestes *gaps* entre a regra, sua interpretação e maneira de aplicação são esperados que emergja a mudança institucional incremental.

A referência à obediência permite iluminar o caminho institucional, pois claramente os “ganhadores” e “perdedores” em uma disputa institucional têm diferentes propensões à obediência e isso produz as dinâmicas a serem analisadas (MAHONEY; THELEN, 2010). E, neste sentido, não se está adotando uma visão institucional dicotômica (perdedores contra ganhadores) mais sim complexa, que prevê conflitos e coalizões dirigindo a mudança institucional.

Observe-se, portanto, que o modelo é essencialmente uma leitura política e relacional e, para tal, elege o contexto político e as características institucionais como fatores que em conjunto dirigem a construção do tipo de mudança institucional. Estas duas variáveis têm este efeito porque conformam um tipo dominante de atores de mudança e as estratégias que eles utilizarão.

Esta correlação de variáveis apresenta-se no modelo exposto na figura seguinte:

Figura 3 - Representação do modelo de mudança institucional



Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

O desenho do modelo Mahoney e Thelen (2010) busca explicar uma relação causal em que o tipo de mudança é a variável dependente e Características Institucionais e Contexto Político são as variáveis independentes, cuja atuação molda os tipos de atores e a ação implica no resultado esperado (mudança).

Na figura, o sentido das setas e os números indicam que a mudança é feita de processos que acontecem em movimentos, que conformados, geram o tipo de mudança subjacente. Um primeiro movimento de mudança acontece no sentido I quando Contexto Político e Características Institucionais juntos conduzem a um tipo de mudança. Concomitantemente, Contexto Político e Características Institucionais juntos também conformam o tipo de agente de mudança, cuja representação se dá na seta de número 3. Portanto, a mudança é conformada pelo movimento I e pelo movimento III, em que a síntese acontece na seta II, quando se tem o processo final de mudança institucional subjacente.

Uma vez definidas as variáveis, o segundo desafio do modelo vai ser explicá-las. Para tanto, a resposta à duas perguntas serão fundamentais:

1. **As características do contexto político possibilitam aos defensores do *status quo* fortes ou fracas possibilidades de veto?**
2. **As características das instituições possibilitam aos atores envolvidos alto ou baixo poder discricionário na interpretação e/ou na implementação das decisões tomadas?** (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 18, tradução nossa).

A resposta à estas perguntas vai permitir a construção do espaço analítico traduzido no quadro seguinte:

Quadro 1 – Fontes contextuais e institucionais de mudança institucional

		Características de instituição alvo	
		Baixo nível de discricionariedade na interpretação/implementação das regras	Alto nível de discricionariedade na interpretação/implementação das regras
Características do contexto político	Forte - poder de veto	Mudança em camadas	Mudança à deriva
	Fraco - poder de veto	Mudança por deslocamento	Mudança por conversão

Fonte: Mahoney e Thelen, 2010, p. 19, tradução nossa.

No que se refere ao contexto há que identificar o grau de domínio exercido pela coalização de poder vigente (*status quo*) no momento histórico estudado. Esta relação de domínio será medida pelo grau de seu poder de veto.

Para Tsebelis (1995, p. 301, tradução nossa) “os atores com poder de veto são os indivíduos ou coletivos, cujo aval (seja por maioria ou por coalização) é necessário para que ocorra uma mudança na política”. Um poder de veto forte implica que os sujeitos do *status quo* exerçam força suficiente para impedir (dificultar/retardar) que os atores da mudança realizem as suas intenções.

O segundo fator indutor de mudança é a variável Características Institucionais. Ela está diretamente relacionada à propensão dos Sujeitos Institucionais em seguir ou não as regras. A medida desta intenção de obediências às regras será a discricionariedade. Esta última refere-se à liberdade para fazer escolhas, seguindo ou burlando a norma. Ela está no nível do *soft spots* existente na trajetória entre a interpretação da regra e sua implementação (MAHONEY; THELEN, 2010).

Por fim, mas não menos importante, os atores da mudança são outra variável a ser analisada. Os atores, como o modelo diz, são moldados pelo contexto e pelas características institucionais. Isto quer dizer que não são necessários atores “novos” em algum período

histórico para que se possa caracterizar mudança. Os mesmos atores podem sofrer alterações em suas coalizões e posições relativas no jogo político que os coloque em arranjos diferentes com relação à mudança, pois sofrem o efeito do poder de veto e atuam com discricionariedade.

Para Mahoney e Thelen (2010), os atores que obedecem ou questionam o veto institucional são caracterizados em quatro tipos: *subversives* (subversivos), *insurrectionaries* (insurretos), *symbionts* (simbiontes) e *opportunists* (oportunistas).

Os subversivos têm como objetivo destruir a ordem institucional, embora sigam obedientemente as regras instituídas; os insurretos desejam mudar a instituição e agem deliberadamente para isso, eles rejeitam o modelo da instituição e querem substituí-lo por outro.

Os *symbiontes* subdividem-se em duas categorias: os parasitas e os mutualistas. O parasita explora a instituição para ganho próprio e é dependente do desenvolvimento institucional, mas, mesmo assim, no seu íntimo, ele tem um “espírito” contrário ao da instituição. Já, o mutualista, utiliza as regras existentes em benefício próprio, por isso, sustenta as regras institucionais.

Por fim, os oportunistas são ambíguos quanto à defesa institucional, pois têm plena consciência dos custos de uma mudança, aproveitam-se de algum vácuo na execução institucional para promover mudança.

Isto posto, da correlação entre variáveis, conforme o quadro, ocorre mudança quando os agentes fazem as coisas de modo diferente. Podem existir quatro tipos de mudança institucional: *Layering* (camadas), *Drift* (à deriva), *Conversion* (conversão) ou *Displacement* (deslocamento). A maneira como as variáveis são dispostas serão definidoras do tipo de mudança subjacente:

Layering – criação de novas regras institucionais transformando as existentes. Faz-se uma revisão e adiciona-se fatores às regras anteriores. Ocorre quando atores subversivos estão em um contexto de alto veto e baixo nível de discricionariedade.

Drift – as regras formais permanecem as mesmas, mas os resultados mudam em função de condições externas. Ocorre quando atores encontram um ambiente com alto poder de veto e alto nível de discricionariedade.

Conversion - a regra é a mesma, mas a forma de interpretação e utilização pelos grupos é feita de um modo novo. Ocorre quando oportunistas encontram baixo poder de veto com alto nível de discricionariedade.

Displacement – substituição total das regras institucionais. Ocorre quando atores insurretos encontram um ambiente de baixo poder de veto e baixo nível de discricionarietà.

Observa-se, portanto, que o modelo é um caminho detalhado sob um novo olhar para mudança institucional gradual, oferecendo uma nova agenda de pesquisa e instrumentos para este percurso. Os autores enfatizam que o modelo não busca apenas discussões metateóricas abstratas e fazem um convite à utilização do modelo para ampliar estudos sobre mudança institucional. É o que será apresentado na fase seguinte, com alguns exemplos de autores que aceitaram este convite e avaliaram realidades institucionais referentes às políticas sociais, a partir dele.

4.3 APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE DE MUDANÇA INSTITUCIONAL: EXEMPLOS NO CAMPO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O convite feito por Mahoney e Thelen (2010) para o uso do modelo de análise de mudança institucional, tem sido aceito com bastante êxito por muitos autores neoinstitucionalistas. Aqui será feita uma breve apresentação dos modos e resultados de estudos que utilizam o modelo e cuja área de pesquisa tem similaridade com o campo desta tese.

Contudo, cabe iniciar este percurso apresentando um estudo que não utiliza o modelo, a priori, até porque não lhe é contemporâneo, mas cuja base teórica tem toda relação com o modelo, assim como também com o tema desta tese, que é o texto de Esping-Andersen “As três econômicas políticas do *Welfare State*” (1991).

O trabalho seminal de Esping-Andersen, de 1991, é importante porque emblemático nos estudos comparativos das políticas de proteção social, assim como deixou um robusto legado metodológico. Este trabalho pertence ao processo de ruptura entre os institucionalistas de primeira geração, com suas visões lineares sobre os processos de mudança e os neoinstitucionalistas de segunda geração, cujo foco de análise da mudança direciona-se para os efeitos internos às instituições, assim como para os processos históricos conflituosos com o fim de análise da realidade (GINGRICH, 2015, p. 71).

A abordagem do autor amplia o argumento principal da maioria dos estudos sobre *Welfare state*²², para os quais o foco era a análise das políticas de proteção social, a partir do

²² O termo *Welfare State*, originalmente, refere-se ao modelo de proteção social da Inglaterra, que por ser bastante avançado em termos de garantias sociais é utilizado como exemplo de sucesso em políticas sociais modernas. O termo também é usado como sinônimo de políticas sociais avançadas, ou mesmo só como sinônimo de política social.

volume de gasto dispendido pelos Estados Sociais. Esping-Andersen (1991), argumenta que as instituições do *welfare* são essencialmente multifatoriais e que o gasto é importante para entender o resultado da ação, ou seja, o que chega nas mãos do cidadão. Todavia, existe um outro movimento, ainda mais importante, que é simultaneamente teórico e histórico e se coloca no campo do como e porque os *welfare* atuam, este é ponto o diferencial da análise de Esping-Andersen (1991) o qual interessa à esta tese.

Para desvendar estes mecanismos mais profundos do *Welfare*, Esping-Andersen, partindo do gasto, analisa como estas políticas produzem, ou não, transformações na estratificação social (diminuição da desigualdade) (“como”) e na desmercadorização²³ (diminuição da iniquidade produzida pelo mercado) (“porque”).

Para ele, o quanto e a maneira como um Estado Social gasta com o seu *welfare* indica “como” a democracia constrange a ação de inequidade capitalista, ou nos termos aqui analisados, se a proteção às necessidades humanas constroem fatores promotores de desigualdade. O autor analisa isso conhecendo a estrutura do mercado de trabalho e a estrutura do Estado. Estes fatores em conjunto moldam as relações de poder e os resultados do *welfare* em promover, ou não, a desmercadorização (ou proteção às necessidades humanas em detrimentos das necessidades do capital) (GINGRICH, 2015, p. 68).

Esta robusta análise permite concluir três grandes “mundos” ou “tipos” mais comuns de *welfare state*, a partir da análise dos países do estudo. Eles são os *welfare states* do tipo: liberal, socialdemocrata e conservador, cada um conformando em seus contextos coalizões de poder (GINGRICH, 2015, p. 71).

Embora estes “mundos” sejam muito úteis para análises de *welfare state*, o próprio autor lembra os limites de condicionar as particularidades conjunturais dos países em modelos. Igualmente, enfatiza que as análises subsequentes utilizando seu estudo devem ter por base a conjuntura histórica, para melhor adequação do modelo às particularidades locais e novos achados.

Esta abordagem coloca o estudo de Esping-Andersen (1991), no campo do “CHA” seguindo suas características de orientação macroconfiguracional, pois analisa as instituições de *welfare state* em seu conjunto, em diferentes países de capitalismo desenvolvido. Baseia-se em estudo de caso comparados, que ancorados em dados empíricos trazem conclusões por meio de mecanismos (os três “mundos” apresentados), e, por fim, orienta-se pela temporalidade, observando a fundo os conflitos internos ao *welfare* e seus resultados de estratificação e desmercadorização.

²³ Conceito apresentado no item 2.3 desta tese.

A análise de Andersen é não só inovadora, mas balizadora para muitos estudos sobre políticas sociais subsequentes. Muitas críticas e reanálises do modelo têm sido feitas, mas de uma maneira ou outra reconhece-se o seu valor metodológico (GINGRICH, 2015).

Ainda no campo do “*CHA*”, apresentam-se outros autores que vão fazer valer a principal contribuição que os “três mundos” de Esping-Andersen (1991) trazem, que é apontar a existência de um movimento institucional interno às estruturas do *welfare*, embora elas se apresentem aparentemente sólidas. Os estudos aqui apresentados descobrem a riqueza das mudanças internas e desvelam sua existência, a partir do método de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010), que avança justamente corroborando estas dinâmicas internas que Esping-Andersen (1991) já apontava. É o que Hacker (2005) chama de “segunda face escondida do debate sobre *welfare*” (HAKER, 2005, p. 41).

Este caminho analítico, que corrobora a importância de verificar os mecanismos causais de mudança no campo das políticas sociais, também é trilhado por trabalhos como os feitos por Palier (2005), Jacobs (2010), Hacker (2005) e Falleti (2010) que têm como principal achado a constatação de que embora tenha grande legado, o *Welfare State* também não está imune à mudanças.

Aqui serão tratados estudos de diferentes níveis de análise sobre *welfare states* ou políticas do campo do *welfare*²⁴. Palier (2005), fala do *welfare* na realidade francesa, Hacker (2005) e Jacobs (2010), analisam a Previdência Social, uma das políticas de um *welfare* bastante característico que é o dos EUA. E, por fim, Falleti (2010), analisa umas das políticas de Seguridade Social brasileira: a Saúde, que junto com a Previdência Social e a Assistência Social, fazem parte do arcabouço da Seguridade Social, do qual esta tese coaduna. A análise de Falleti (2010), traz luz específica de como utilizar o modelo de análise Mahoney e Thelen (2010) em política social afeta à um *welfare* tão particular como o brasileiro.

Isto posto, o estudo de Palier (2005), versa sobre o sistema francês de proteção social e traz argumentação semelhante à Jacobs (2010) e Hacker (2005), partindo do mesmo pressuposto de que a instituição *Welfare*, por sua capilaridade social, é tida pelo imaginário social como uma das mais difíceis de mudar (PALIER, 2005, p. 127).

O autor reconhece que o desenho institucional do sistema de proteção social francês cria importantes empecilhos à mudança, mas que, desde os anos 1980, mudanças profundamente transformativas têm ocorrido no sistema. Para o autor, o tipo de mudança que o sistema permitiu foi do tipo *layering*.

²⁴ Aqui se está usando Welfare como sinônimo de estado de bem-estar social ou estado social no caso do Brasil.

Embora pouco perceptíveis, tais mudanças poderiam se caracterizar como mudanças de terceira ordem, pois têm impacto cumulativo sobre a orientação da política social, seus instrumentos e até objetivos.

O processo de mudança do tipo *layering* no sistema de proteção social francês ocorreu a partir de quatro movimentos, dois que geram a condição da mudança, ou o seu “porque”, e dois que dizem “como” este processo de mudança ocorreu. Estes quatro movimentos são nomeados como mecanismos de mudança e, ao longo do tempo, eles se sucedem assim:

- 1) Ocorre um diagnóstico de que o sistema de proteção social não responde mais eficientemente às novas demandas sociais;
- 2) São elaboradas novas políticas marginais, com vistas a atender problemas pontuais dentro do sistema;
- 3) Os agentes de mudança tomam decisões com base em diferentes razões e os consensos são construídos de forma ambígua e;
- 4) As transformações cumulativas e incrementais vão reordenando o sistema.

Para o autor, 1 e 3 são as condições da mudança, ou seja, são identificados os problemas, as coalizões de decisão são formadas. E 2 e 4 são a maneira como a mudança, paulatinamente, vai gerando impactos no sistema, marginalmente, agregando novas atividades não previstas no modelo original. Estas, não necessariamente, o invalidam, mas o transformam podendo ter impacto em seus macros objetivos. “*This evolution of social policy institution can be dramatic, while still based on a relative consensus—deeply transformative in its impact, though incremental in nature*” (PALIER, 2005, p. 142).

A maioria dos analistas do sistema de proteção social francês pontuam sua solidez a partir do argumento de dependência de trajetória, advinda do alicerce beveridgiano²⁵. A análise de Palier (2005), questiona que o sistema esteja intacto, apresentando o processo de mudança institucional que, segundo ele, já está na terceira ordem de mudança, embora externamente, para o público em geral, pareça estancado.

Jacobs (2010) segue um caminho aproximado analisando o caso do sistema de Seguro Social nos Estados Unidos e concluindo que mudanças graduais, embora pouco aparentes, podem significar grandes abalos em sistemas muitas vezes vistos como perenes. Além dos

²⁵ O modelo beveridgiano é assim chamado por espelhar-se no modelo inglês que se funda “no status de cidadania e estabelece o direito a um padrão de vida mínimo para todos, financiado com recursos tributários, que se convencionou chamar seguridade social” (KERSTENETZKY, 2012, p. 5). A referência à Beveridge reside no fato de que “O serviço de saúde público, a previdência e a assistência social nacionais foram estabelecidos no imediato pós-guerra pelo governo trabalhista, com a abolição das leis dos pobres e a reforma da proteção social preexistente, seguindo parcialmente as recomendações do Relatório Beveridge (Pierson, 1998)”. (KERSTENETZKY, 2012, p. 5, nota de rodapé).

achados sobre mudanças no sistema norte americano de seguro social, o autor infere da sua análise o importante conceito de *programmatic institutions*, apresentado no item 3.2.3.2 desta tese e utilizado para balizar debate a respeito do sistema de Previdência Social Brasileiro.

O estudo de Hacker (2005), cinco anos antes, complementa e corrobora a análise de Jacobs (2010), recém apresentada, quando anuncia que a estrutura externa do sistema de seguro dos EUA não foi abalada, mas nomina os momentos de mudanças internas sofridos ao longo do tempo como “*conversion*”, “*layering*” e “*drift*”.

O autor começa inovando na sua visão sobre o papel do *welfare state*. Para ele, o *welfare state* tem como objetivo proteger os indivíduos do risco social, destoando de autores que conceituam a função do *welfare* como espaço para a redistribuição de renda. Esta diferença conceitual norteará a observação de como a ideia de risco se transformou nos Estados Unidos, ao longo dos anos 70, e o impacto disso para o seu sistema de seguro social.

Utilizando-se de uma análise histórica, o autor não estará focado em mudanças nas regras da política, mas nos caminhos de mudança os quais ele argumenta como mais completos e ricos, corroborando a adequabilidade do uso do método de Mahoney e Thelen (2010). A sua análise do caso norte americano corrobora que a mudança ocorre condicionada por características observáveis da instituição, que são: (1) o espaço que elas possuem internamente para que haja mudanças nos objetivos e na implementação, (2) também pela maneira como o contexto político autoriza a mudança. Do resultado desta correlação, o autor percebe e nomeia as nuances de mudança (HACKER, 2005, p. 42).

Por fim, após analisar a potencialidade e riqueza do modelo Mahoney e Thelen (2010), para temas de política social internacionalmente, Falleti (2010), apresenta, na conjuntura brasileira, um estudo sobre o processo de mudança da Política Pública de Saúde. Acontecido no mesmo período histórico no qual a Assistência Social também se tornou política pública, o desenho histórico do Sistema Único de Saúde (SUS), na Constituição Federal de 1988, diz muito sobre as características políticas deste processo. Assim como o desenho dos mecanismos causais, por apontar muitas tendências e legados no campo da Seguridade Social no Brasil.

A autora argumenta que, embora a Constituição Federal de 1988 signifique um salto qualitativo na Saúde pública brasileira, essa efetivação normativa foi um momento que faz parte de um processo de construção, iniciado ao longo dos anos anteriores.

Sobre o SUS brasileiro a pergunta de pesquisa da autora é: por que o Brasil universalizou o acesso à política de Saúde? A autora conclui que houve uma mudança do tipo “*layering*”. O caminho utilizado por Falleti (2010) se constrói por meio da análise histórica e

um largo trabalho de imersão no processo de consolidação da Política de Saúde (cujo modelo de gestão seria o SUS) em 1998. A autora dá atenção ao grupo de atores do tipo “subversivo” que por meio de sua inserção no Estado brasileiro, desde os períodos ditatoriais, utiliza-se do momento de reversão democrática para consolidar suas ideias de municipalização e universalização da Saúde no país. A conclusão pelo “*layering*” se dá exatamente por entender que a Constituição Federal de 1988 é o ponto alto de um processo crescente capitaneado pelo movimento da reforma sanitária. Para ela, as constantes disputas políticas entre este movimento e, em especial, o *status quo* privado/federalista, ao longo do tempo, preparam o caminho, de forma teórica e prática, para manter o tema da Saúde universal na discussão da Assembleia Constituinte. A ampla análise história e a utilização da metodologia de análise de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010) permitem corroborar que o que viria a se materializar no SUS é resultado de um processo de luta política.

Com as conclusões da autora, termina-se o percurso de apresentação das discussões sobre mudança institucional com foco em políticas sociais.

Estes são alguns estudos relacionados ao tema desta tese, que aceitaram o convite de operacionalizar o modelo de Mahoney e Thelen (2010) e o fizeram com sucesso, apresentando *insights* e achados que certamente serão muito úteis a este trabalho, corroborando as escolhas metodológicas.

Eles demonstram ainda a pertinência do “CHA” para riqueza das análises. A orientação macroconfiguracional de pesquisa os permite apresentar os mecanismos de mudança, não só no aspecto aparente, mas, principalmente, em seus meandros graduais. O uso do estudo de caso dá materialidade às análises, comprovando-as aplicáveis ao movimento das políticas sociais analisadas. Por fim, a orientação com foco na temporalidade, retira o aspecto estanque e/ou de conjunturas críticas, trazendo a leveza do entendimento da processualidade ao estudo de políticas sociais.

Estes achados foram inclusive profícuos no efetivo uso já feito na linha do tempo desta tese do conceito de *programmatic institution* para análise da realidade da Previdência Social brasileira. A riqueza de detalhes do caso analisado por Jacobs (2010), a processualidade dos fatos orientada em sentido de apresentar os mecanismos da mudança do sistema norte americano, foram quase que automaticamente transpostos à análise do “porque” e “como” a Assistência Social veio a ser política pública em 1988. Análise preliminar que abre debate a ser aprofundado, mas já de grande utilidade à esta tese.

O estudo da mudança em políticas sociais apresentado pelos autores pode ser bastante revelador, inclusive de processos que não estejam disponíveis aparentemente. É no lastro deste campo, já tão amadurecido de discussão de mudança, no âmbito das políticas sociais brasileiras, que o presente trabalho visa se desenvolver.

5 MODELO ANALÍTICO DE PESQUISA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL DO CASO SUAS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Aqui apresenta-se o modelo analítico de pesquisa desta tese. Para tanto, especifica-se, no âmbito da política de Assistência Social, as conformações das categorias analíticas do modelo Mahoney e Thelen (2010), com suas particularidades aplicadas aos objetivos de pesquisa.

5.1 AS VARIÁVEIS DO MODELO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL APLICADAS À ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Como já explicitado, o Modelo Mahoney e Thelen (2010), de mudança institucional, se propõe a identificar uma relação causal ($A \rightarrow B$). As variáveis dependentes no modelo são: contexto político e características institucionais. Estas duas variáveis moldam uma terceira que são os atores. O resultado da interação das variáveis determina o tipo de mudança subjacente a cada período histórico (B).

No caso da presente tese, a relação $A \rightarrow B$, caracteriza-se por:

A = Características institucionais e contexto político da Política Pública de Assistência Social nos diversos momentos históricos (linha do tempo entre 1988-2021).

B = Mudança Institucional na Assistência Social.

As mudanças ocorridas na Assistência Social, cujo SUAS é um dos momentos emblemáticos, serão analisadas historicamente, ao longo do período entre 1988-2021. A delimitação temporal de pesquisa tem direta relação como o marco legal da Constituição Federal de 1988, que torna a Assistência Social uma política pública, rompendo com o legado filantrópico.

Instituído o marco histórico de análise, cabe agora apresentar a lógica de construção/adequação das categorias analíticas do modelo à realidade da Assistência Social. Isso se faz levando em consideração o percurso histórico de maturação da Assistência Social no Brasil, até a sua consolidação como política pública, já apresentado no capítulo 2.

5.1.1 O campo do contexto político na área de Assistência Social

A variável “contexto político” deve ser avaliada pelo **alto ou baixo poder de veto dos defensores do *status quo***. Como já discutido, tal *status quo*, neste trabalho, é chamado

“*status quo* mantenedor de desigualdades”, haja vista o trabalho implementado pelo Estado na manutenção de estruturas fomentadoras de desigualdade social.

A elite, homoganeamente treinada, o clientelismo e as práticas patrimonialistas, deram alicerce a relações desiguais subjacentes na realidade nacional. O capítulo 2 evidencia este processo e conclui sobre o papel da formação do Estado nacional como protagonista e aponta que um dos aspectos importantes, inclusive na manutenção destas estruturas, foi a centralização política (em especial na figura do presidente da república).

Esta centralização vai, ao longo da maturidade democrática nacional, dando forma e continuidade às gramáticas e linguagens já apresentadas.

Faoro (1993 apud OLIVEIRA, 2003, p. 89), chama as estruturas de dominação subjacentes ao processo de desenvolvimento nacional de “autocracia autoritária” tendo em vista que a manutenção deste sistema implica na “presença de um poder superior que regulamente a sociedade e a economia” o que implica que as estruturas estais serão avessas à “igualdade jurídica e garantias institucionais contra o arbítrio, típicos da racionalidade formal”.

Já Schawartzman (1988 apud OLIVEIRA, 2003, p. 90), nomeia de neopatrimonialismo o modelo de relações sociais que avança na modernização das estruturas racionais de burocracia, mas na ausência de uma revolução burguesa mantém “as bases de poder e os sistemas políticos moldados sob o patrimonialismo”.

E para O’Donnell (1994 apud OLIVEIRA, 2003), as práticas analisadas pelos autores apontam para caracterizar o cenário que conformaria um tipo particular de democracia: a democracia delegativa. Em oposição à democracia representativa, conforme visto costumeiramente em países desenvolvidos, é um tipo de democracia afeta a países como Argentina, Brasil, Peru, Equador, Bolívia, Filipinas, Coreia e outros países pós-comunistas (O’Donnell, 1991, p. 8). E que implica em grande centralização política, em especial na figura do presidente da república, dando ao Poder Executivo particular importância na manutenção da estrutura política nacional:

Las democracias delegativas se basan en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses. Las políticas de su gobierno no necesitan guardar ninguna semejanza con las promesas de su campaña, ¿o acaso el presidente no ha sido autorizado para gobernar como él (o ella) estime conveniente? Debido a que a esta figura paternal le corresponde encargarse de toda la nación, su base política debe ser un movimiento; la supuestamente vibrante superación del faccionalismo y de los conflictos asociados a los partidos. [...]

La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. Es más democrática, pero menos liberal que la democracia representativa. La DD es fuertemente mayoritaria. Consiste en constituir mediante elecciones limpias una mayoría que faculta a alguien para convertirse, durante un determinado número de años, en la encarnación y el intérprete de los altos intereses de la nación. A menudo, las DD utilizan recursos como la segunda vuelta electoral si en la primera vuelta no se produce una clara mayoría. Esta mayoría debe crearse para respaldar el mito de la delegación legítima. Además, la DD es muy individualista, pero de un modo más hobbesiano que lockeano: se espera que los votantes elijan, independientemente de sus identidades y afiliaciones, al individuo más apropiado para hacerse responsable del destino del país. [...] Según esta perspectiva, parece obvio que sólo quien está a la cabeza sabe realmente: el presidente y sus assessores más confiables son el alfa y el omega de la política. Además, algunos de los problemas del país sólo pueden solucionarse mediante criterios altamente técnicos. Los “técnicos”, especialmente en relación con la política económica, deben ser defendidos políticamente por el presidente en contra de la múltiple resistencia de la sociedad. Mientras tanto, es “obvio” que la resistencia, sea del congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, o las multitudes en las calles, se debe ignorar. Este discurso organicista no se adecúa bien a los severos argumentos de los tecnócratas, y se consume así el mito de la delegación: el presidente se aísla de la mayoría de las instituciones políticas e intereses organizados, y asume en forma exclusiva la responsabilidad por los éxitos y fracasos de “sus” políticas. (O’DONNELL, 1994, p. 12-13).

A longa citação de O’Donnell (1994), é necessária para apresentar o raciocínio utilizado neste trabalho, apresentar como se organiza o “*status quo* de desigualdade social” no Brasil e como seu poder de veto se organiza, mais especificamente, no que tange à Assistência Social.

Da fala autor interessam dois fatores, no que se refere à realidade brasileira: (a) a importância do poder do presidente (e da estrutura do Poder Executivo) na conformação da política nacional e seu papel em reproduzir as gramáticas e linguagens já apresentadas, mantendo as massas sociais alheias à participação e imbricadas nas relações público e privado; (b) o papel da burocracia técnica estatal como tradutora de demandas à um estado centralizador e seu papel na conformação de política públicas. Estes dois fatores serão muito caros à análise da evolução da Política de Assistência Social no Estado brasileiro.

O presidente tende a ser o grande porta-voz do “*status quo* mantenedor de desigualdade” na estrutura de governo brasileiro fomentando linguagens e gramáticas, ou com certa oposição a elas, como se viu no período referente à criação do SUAS. Mas, mesmo com esta exceção, exatamente como argumenta O’Donnell (1994), ainda assim é significativa a presença centralizadora do presidente (Executivo) e sua perspectiva ideológica na conformação das políticas públicas, no Brasil.

Por tudo isso, esta tese se concentrará em observar as ações do Executivo, a partir da perspectiva de gasto social do presidente.

No âmbito da Seguridade Social percebe-se este movimento de centralização que justifica o foco da análise com relação ao governo federal, quando no texto se institui um sistema descentralizado e participativo para a Assistência Social, conforme segue:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a **coordenação e as normas gerais à esfera federal** e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Esta diretriz constitucional institui que a Política de Assistência Social será operacionalizada por municípios e estados brasileiros, sob a condução da esfera federal responsável pelas diretrizes da política.

Traduzido de maneira prática, o *status quo* mantenedor de desigualdade social opera no Brasil com forte influência da figura e perspectiva ideológica do presidente da república, criando empecilhos à efetivação da gestão e financiamento da política, em especial, em âmbito federal²⁶. Estes fatores traduzem a estrutura mestra de funcionamento da política. Sendo o Executivo o principal ator, sua ingerência em oferecer ou não condições de gestão e financiamento²⁷ aos estados e municípios implica na efetivação, ou não, da política com base nos marcos legais instituídos.

Visivelmente, a Política de Assistência Social vai de encontro às perspectivas deste *status quo*, voltando ao modelo de análise, a referência ao **alto ou baixo poder de veto dos defensores do status quo** (MAHONEY; THELEN, 2010), traduz-se nesta tese como o “*status quo* mantenedor de desigualdades” e materializa-se nas ações dos atores deste, envolvidos na condução e regulamentação da Política de Assistência Social.

5.1.2 O campo das características institucionais na Assistência Social

Feito o percurso com relação à variável contexto político, pontua-se que a discussão, quanto às características institucionais, segue caminho semelhante. A história da Assistência Social e o consequente entendimento dos aspectos de suas características institucionais,

²⁶ Isso sofrerá uma certa mudança após o SUAS como se verá na análise, com um deslocamento de poder para estados e municípios, mas ainda em disputa com o governo federal.

²⁷ No próximo item, na discussão sobre discricionariedade, ficará mais clara a importância da gestão e do financiamento para a discussão sobre as mudanças na política de assistência social.

embaraça-se com as linguagens de procedimentos que recém foram analisadas no que se refere ao *status quo* mantenedor de desigualdade.

Cabe destacar que o conceito de Assistência Social, enquanto política pública de cidadania, implica na construção de autonomia dos cidadãos por ela atendidos. Este conceito aproxima-se do ideal de operação e realização da proteção social, em sociedades avançadas. Todavia, a Assistência Social historicamente distancia-se de seu ideal de cidadania, grande parte das vezes resumindo-se ao improvisado da atenção rasa às necessidades humanas.

Nesta disputa entre conceito e práticas é que se desenrolam as referências para analisar suas características institucionais.

Mahoney e Thelen (2010) dizem que as características institucionais envolvem o **alto ou baixo poder discricionário na interpretação e/ou na implementação das decisões dos atores envolvidos**. A discricionariedade trata da obediência, ou não, dos atores para com a regra estabelecida no contexto analisado e encontra-se no campo dos “*soft spots*”, ou “brechas” que se formam entre a criação da norma e o envolvimento dos atores com a sua execução (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 14).

Haja vista a necessidade da existência de normas formais instituídas para analisar o grau de discricionariedade, no caso da Assistência Social brasileira, esta discussão implica em um recorte temporal: a) o primeiro envolve a predominância do modelo caritativo/filantrópico de atendimento às necessidades sociais; e b) o segundo, que convivendo com o primeiro, institui o modelo baseado em princípios de cidadania. Do ponto de vista formal, o marco temporal entre o primeiro e o segundo períodos é a Constituição Federal de 1988.

Pontua-se que, embora perpetuem modelos de Assistência Social diametralmente opostos, é importante tratar em conjunto o primeiro e o segundo períodos no que se refere à discussão de discricionariedade. Isto porque o primeiro período, embora conte com pouca ou nenhuma regulação formal no campo da Assistência Social, permitiu construir as bases das ideias do favor e da culpa, assim como do estigma, além de fortalecerem as gramáticas de desigualdade. O segundo período consiste no início das disputas de lógicas em que as instituições arraigadas de estigma vão ser confrontadas pelo horizonte da cidadania na Assistência Social.

Isto se apresenta quando o primeiro presidente eleito, após a Constituição, vetou integralmente o texto da regulamentação da LOAS. O ex-presidente Collor de Mello veta o texto por conta da referência ao BPC, pois segundo ele “a complementação pecuniária e continuada de renda” seria “contrário aos princípios de uma Assistência Social responsável”

posto que ela deveria manter-se nos “limites auxílios às camadas mais carentes da população” (BRASIL, 1990 apud Boschetti, 2016, p. 218).

Pelo exemplo de Collor e sua reação à Constituição já se evidencia como vai ser o campo da discricionariedade na Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988, marcadamente disputado entre a lógica do favor e a lógica do direito, cujo resultado vai ter direta influência pela perspectiva ideológica do presidente da república.

Contudo, serão necessários aspectos concretos de observação sobre a dinâmica operacional desta discricionariedade. Para tanto, foram elencados dois fatores: a forma de gestão da Política de Assistência Social e a forma de operacionalização do financiamento observando a efetiva presença do Estado, em ambas.

Por que gestão e financiamento serão fatores de observação na análise de discricionariedade? Lembra-se que desde o modelo de Santas Casas de misericórdia, não se pode dizer que o Estado esteve ausente da Política de Assistência Social, ao contrário, a centralização e o controle das ações de Assistência Social, mesmo no período caritativo/filantrópico eram vistas e claras. Porém, no momento do seguro social, a ação do Estado esteve mais efetiva, mas manteve-se secundária na operação dos serviços, ainda muito tímidos e dispersos. A fonte do financiamento do sistema era basicamente a contribuição do trabalhador o que impedia a ampliação dos serviços e o seu alcance aos mais vulneráveis.

Em 1988, a presença do Estado, antes mediada pelo setor privado/filantrópico, vai ser substituída pela primazia da ação e do financiamento estatais criadas com o propósito de universalização do acesso por meio da captação pela via das contribuições sociais:

Art. 194. A seguridade social compreende 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.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - **universalidade da cobertura e do atendimento;**

[...]

VI - **diversidade da base de financiamento**, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, BRASIL, 1988, Art. 194, grifo nosso).

O Art. 194. da Constituição Federal de 1988 deixa claro que o Estado é o gestor e financiador das ações de Previdência Social, Saúde e Assistência Social, no Brasil. Rompida a fase do seguro social as contribuições de toda a sociedade financiam o sistema e o mantêm funcionando.

A LOAS complementa esta função do Estado:

CAPÍTULO I

Das Definições e dos Objetivos

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

[...]

SEÇÃO II

Das Diretrizes

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

[...]

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

[...]

CAPÍTULO V

Do Financiamento da Assistência Social

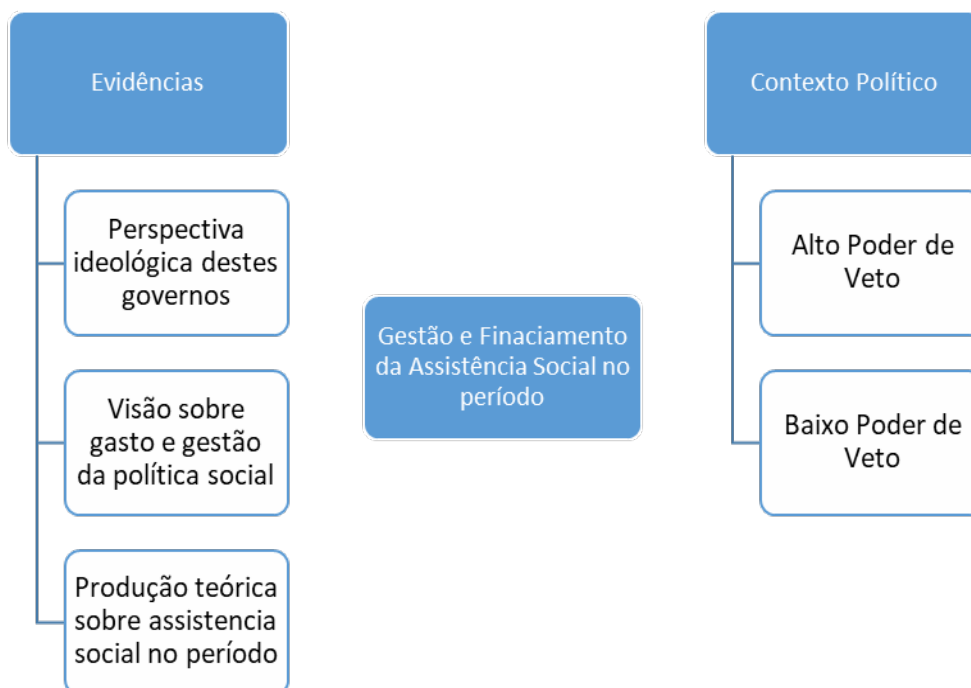
Art. 27. Fica o Fundo Nacional de Ação Comunitária (Funac), instituído pelo Decreto nº 91.970, de 22 de novembro de 1985, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 66, de 18 de dezembro de 1990, transformado no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). (Vide Decreto nº 1.605, de 1995)

Art. 28. O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nesta lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). (BRASIL, 1988, Art. 1, Art. 5, Art. 27 e Art. 28).

Embora presentes no sistema de proteção social, as entidades privado/filantrópicas perdem primazia, passando à coadjuvantes. Mas os “*soft spots*” de discricionariedade, na área de Assistência Social, se apresentarão exatamente nos fatores que a lei tentou transformar. Ignorar a primazia estatal e fortalecer o setor privado, além das práticas de Assistência Social *stricto sensu*, serão os principais instrumentos de negação da política social. No sentido da lei por seu turno, as principais inovações do SUAS referem-se exatamente à financiamento e gestão.

Assim, a obediência, ou não, aos formatos de gestão e financiamento previstos em lei é o termômetro para o quanto se aproxima, ou se afasta, a ação do Estado do modelo de cidadania ou de caridade, tudo isso capitaneado pelo poder de veto de cada governo. Percurso de análise que pode ser resumido na ilustração seguinte:

Figura 4 – Aspectos do modelo de análise da mudança institucional na Assistência Social brasileira



Fonte: Elaboração da autora (2021).

Quanto maior a propensão para organização e investimento em Assistência Social, menor o poder de veto e mais afastado do “*status quo* mantenedor de desigualdade” estará esta instância de poder. Assim, se desenvolveu esta tese analisando os governos que se sucedem no período da pesquisa, a saber: José Sarney; Fernando Collor; Itamar Franco; Fernando Henrique Cardoso 1º e 2º mandatos, Lula 1º e 2º mandatos, Dilma 1º e 2º mandatos, Temer e Bolsonaro (até 2021).

Quando aos atores, registra-se que técnicos governamentais, militância organizada, Poder Legislativo, intelectuais e a mídia transitarão ocupando diferentes funções históricas no processo de mudança, conforme a interação entre contexto político e características institucionais.

6 METODOLOGIA

Este capítulo vai apresentar o caminho da aplicabilidade da presente pesquisa, explicitando métodos, materiais e procedimentos metodológicos.

6.1 MÉTODO E MATERIAIS

Este estudo se propôs a traçar e apresentar o percurso da mudança institucional na Política de Assistência Social, ao longo do período entre 1988-2021. Coaduna-se com a recomendação de Guerring (2019, p. 225), quanto à temporalidade em estudos de caso, quando diz que “a cronologia deveria começar antes do fator causal de interesse e se estender ao resultado de interesse, e talvez além”. Iniciou-se o marco temporal pela consolidação da Assistência Social como política pública na Constituição Federal de 1988, passando pelo caso SUAS, seguindo-se os caminhos de análise até a atualidade.

O percurso investigativo foi guiado por perspectiva qualitativa em estudo longitudinal.

O aspecto qualitativo foi adequado ao estudo porque o percurso histórico da Assistência Social, que leva ao SUAS, não é a soma de momentos, mas o acúmulo histórico de situações fundamentais. Essas não são comparáveis e nem hierarquizáveis, posto que todos compõem o processo. Segue-se ainda a recomendação de Gerring (2019, p. 182), quando argumenta que a análise longitudinal pode ser curta ou “pode se estender por séculos”, mas significa observar o caso em sua essência temporal ao longo do período histórico selecionado.

A escolha do caso levou em conta os seguintes aspectos: 1) o SUAS é um marco na Política Pública de Assistência Social que representa a perspectiva de cidadania almejada, desde os largos períodos, convivendo com a lógica caritativa; 2) a Assistência Social é uma política umbilical ao enfrentamento da desigualdade social no Brasil; 3) busca-se ampliar o escopo do debate na área, para além dos processos de implementação da política pública, para explicitar questões intrínsecas aos fenômenos de mudanças que deram origem ao SUAS e 4) contribuir para o campo de discussão sobre a mudança nas políticas públicas, com foco na Assistência Social, no âmbito da ciência política.

Para tais propósitos traçou-se os seguintes objetivos:

Objetivo Geral: Descrever, classificar e explicar as principais mudanças institucionais ocorridas na Política de Assistência Social no Brasil, assumindo o SUAS como caso de efetivação do sistema de garantia de direitos.

Objetivos Específicos:

- 1) Identificar e descrever as principais mudanças ocorridas na Política de Assistência Social brasileira;
- 2) Classificar as mudanças ocorridas, conforme tipologia proposta por Mahoney e Thelen (2010);
- 3) Identificar os mecanismos que melhor caracterizam os processos de mudança da Política de Assistência Social brasileira.

O neoinstitucionalismo histórico balizou a investigação dos objetivos, pois o campo da mudança institucional envolve processos de conflito político nas instituições. O tema da Assistência Social pode ser classificado como um tema complexo no qual os cientistas sociais vêm, recorrentemente, reconhecendo como um daqueles que necessitam de abordagens. E que combinem análises tanto da estrutura, como do contexto social e institucional, além de analisar a agência individual e o processo de tomada de decisão. Esta visão combinada e complexa da realidade social, que busca inferência causal, vem sendo alcançada por meio de explicações baseadas em mecanismos causais (BENNETT; CHECKEL; 2012). O estudo da mudança na Assistência Social pertence a este escopo de análise porque a Assistência Social tem, como princípio, o atendimento às necessidades humanas e, por consequência, compõe um profícuo campo de disputas políticas.

Buscou-se respostas à indagação de como foi possível um sistema descentralizado e participativo de Assistência Social avançar, no formato de política pública, em uma realidade de desigualdades sociais intrínsecas e cultura política que corrobora o favor. Para tal propósito, o modelo de análise de mudança institucional adotado foi aquele previsto no trabalho dos autores Mahoney e Thelen (2010). Para estes autores, as variáveis independentes (poder de veto e características institucionais) e a variável interveniente do modelo (atores) são aplicáveis ao contexto da Assistência Social e foram analisadas de forma combinada, com vistas a verificar a variável dependente “tipos de mudança”, ao longo do período analisado. Considera-se a processualidade dos acontecimentos, a partir da mudança gradual, sem implicar em uma perspectiva de conjunturas críticas.

Na classificação do tipo dominante de agente de mudança – observou-se quem foram os agentes (atores/coalizões) de mudança, suas estratégias e ações no contexto e nas características institucionais subjacentes. De antemão, na classificação do mecanismo de mudança gradual, foi avaliado se a mudança ocorreu segundo alguma das categorias de mudanças graduais proposta no modelo. Além disso, foram classificadas em mudança por camadas, mudança à deriva, mudança por conversão ou mudança por deslocamento e apresentando as evidências para esta classificação (MAHONEY; THELEN, 2010).

Uma vez que as mudanças foram devidamente descritas e seus componentes tenham sido identificados e classificados, pôde-se explicar a razão para as mudanças atingindo o terceiro objetivo de pesquisa (MAHONEY; THELEN, 2010).

Para percorrer as variáveis e seus códigos de análise no contexto delimitado fez-se necessário exame sistemático, o que significou debruçar-se sobre os fatos procurando, além de suas evidências aparentes, também suas particularidades. Sobre este aspecto Guerring (2019, p. 195) recomenda o seguinte:

[...] a análise *qualitativa* se refere a uma análise informal de observações não comparáveis. Observações não comparáveis não podem ser arranjadas em um formato matricial porque são exemplos de coisas diferentes, extraídas de populações diferentes. A análise é “informal” na medida em que é articulada com a linguagem natural e é não conectada a uma estrutura de inferência explícita e geral. Quando aplicada no contexto da inferência causal, esse tipo de evidência pode ser referido como *observações de processos causais* (Brady, 2004), *indicações* (Collier, 2011; Ginzburg, 1983; Humphreys & Jacobs, 2015), *coligação* (Roberts, 1996), *congruência* (Blatters & Blume, 2008), *explicação genética* (Nagel, 1961), *análise narrativa* (Abell, 2004; Abbott, 1990; Griffin, 1993; Roth, 1994), ou *rastreamento de processo* [*process tracing*] (Bennett & Checkel, 2015; Trampusch & Palier, 2016; Waldner, 2012). (Grifo do autor).

Deste rol de opções oferecido pelo autor para estudos qualitativos, escolheu-se o rastreamento de processo (*process tracing*) levando em consideração outra recomendação, do mesmo autor, ou seja, para analisar relações temporais “é indispensável uma linha de tempo cronológica, ou história do evento” (GERRING, 2019, p. 225).

Considerando que o presente estudo se debruçou sobre a busca de explicação sobre “como” o SUAS conseguiu consolidar uma nova perspectiva de política pública na realidade nacional, o levantamento histórico, a partir de uma linha do tempo, permitiu observar as particularidades do fenômeno. Para isso, registrando a transformação em uma observação detalhada, permitindo percorrer as variáveis e seus códigos de análise no contexto delimitado.

Assim, a estratégia de pesquisa se baseou em um estudo de caso com uso da ferramenta de *process tracing*, com o fim de nomear, no período estudado, os tipos de mudança institucional, conforme o modelo de mudança institucional de Mahoney e Thelen (2010).

O processo rastreado foi feito a partir de marcos temporais assim definidos:

Período 1 - 1988 a 1993: Consolidação formal da Política de Assistência Social (Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica da Assistência Social). Luta política, papel dos técnicos governamentais, da militância organizada e as disputas com a lógica neoliberal.

Período 2 - 1994 a 2003: Disputa de Lógicas de assistência Social (Governo Fernando Henrique Cardoso). Priorização da filantropia organizada pelo Estado e convivência com a construção das bases para um sistema descentralizado e participativo de Assistência Social.

Período 3 - 2003 a 2011: O SUAS, construção e ampliação. (Governos Lula).

Período 4 - 2011 a 2016: O SUAS e seu papel na consolidação no sistema de proteção social brasileiro (Governos Dilma).

Período 5- 2016 a 2021: Resiliência do SUAS à nova disputa de lógicas de Assistência Social (Governos Temer e Bolsonaro). Reversão do financiamento e fortalecimento das forças políticas locais na manutenção do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social.

Este percurso metodológico foi alimentado por meio de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, sendo a primeira fornecedora de fontes factuais de mudança, como legislações e normas e a segunda oferecendo informações complementares, já consolidadas na literatura do tema, assim como também balizando a análise dos dados.

6.2 ESTUDO DE CASO

Flyvbjerg (2011, p. 301-302) lembra que grande parte daquilo que se conhece do mundo empírico, na atualidade, foi produzido a partir de pesquisas de estudo de caso. A faceta intensiva do estudo de caso é uma grande defesa da sua utilidade, pois capta e analisa as informações e variáveis que os estudos quantitativos estatísticos não conseguem captar (GEORGE; BENNETT, 2005).

Esta ferramenta de pesquisa se dedica ao estudo de uma classe de eventos relevantes ou também à um episódio histórico selecionado (George e Bennett, 2005).

Tendo sido escolhido o caso, segue-se para a escolha da forma de analisá-lo, ou definição do design de pesquisa, que pode girar em torno do número de casos observáveis, mas também envolve analisar se é possível sequenciar e agrupar os casos observados. Embora importante, a quantidade de observações será menos determinante do que a possibilidade de comparação entre os casos. Se as observações se referem a situações particulares e não comparáveis, a análise qualitativa é mais adequada, posto que “observações não comparáveis são, por definição, difíceis de contar” (GERRING, 2019, p. 201).

Uma vez definido o modo de pesquisa, a escolha da forma de captar evidências é o passo seguinte. Este momento pode variar entre o tipo intracaso, a forma transversal, que

observa a variação entre casos como uma fonte de evidências, e a forma longitudinal, que emprega uma análise do caso ao longo do tempo escolhido (GERRING, 2019, p. 182).

A perspectiva longitudinal, neste estudo, aplica-se ao SUAS e à Assistência Social, tendo em vista o objetivo do estudo do “como” e do “porque” pretendeu dar visibilidade ao conteúdo macro da política, a partir da busca por mecanismos causais. Na busca por mecanismos causais Falleti e Lynch (2009) dizem que um instrumento bastante adequado é a sequência de fatos no tempo. A periodização dos fatos dá forma à quando e como o mecanismo trabalha sobre o fenômeno estudado. Para tal feito, a ferramenta de *process tracing* é apontada por muitos autores como bastante adequada, como ferramenta de análise qualitativa útil para um exame sistemático e diagnóstico das evidências (COLLIER, 2011, p. 823).

6.3 *PROCESS TRACING*

A ferramenta de *process tracing*, segundo Falleti (2016, p. 456), é mais apropriada que outros métodos de estudo porque se adequa aos fenômenos caracterizados por causalidades complexas e múltiplos caminhos causais.

O *process tracing* foi usado, originalmente, como termo da psicologia cognitiva para examinar as etapas do processo cognitivo mental humano, com vistas a dar melhores entendimentos sobre como as pessoas tomam decisões (BENNETT; CHECKEL, 2012, p. 7). Foi trazido para o ambiente da ciência política para realizar a identificação de evidências em estudo de casos que permitam fazer inferências sobre explicações históricas.

Embora, inicialmente formulado no âmbito da psicologia, não se deve pensar no *process tracing* como instrumento de análise exclusivamente dedicado ao nível individual. O que foi feito na ciência política foi exatamente utilizar a sua potencialidade analítica de processo, para construir inferências causais não observáveis sob outra perspectiva e aplicável à níveis macro de explicações históricas de casos (BENNETT; CHECKEL, 2012, p. 7).

O *process tracing* não alcançou um conceito homogêneo entre os estudiosos, fator completamente inteligível, tendo em vista que se propõe à análise da realidade, sendo esta complexa e mutável. Cunha e Araújo (2018, p. 38-40) apresentam um quadro com 19 diferentes conceitos, para elas estes conceitos se aproximam, mas também se afastam em suas perspectivas. Contudo, lembram que em todos eles há uma convergência para pensar *process tracing* como método qualitativo, cujo foco é a construção da cadeia causal que explique o caso.

O grande potencial analítico do *process tracing* é que ele se debruça sobre os passos intermediários dentro do processo permitindo entender como e onde foi gerado o resultado de interesse (BENNETT; CHECKEL, 2012, p. 7). Tem, portanto, a capacidade de desvendar a “black box” do processo causal (LIMA, 2017, SILVA; CALMON, 2018), ou seja, enquanto outros métodos atêm-se a relacionar que A causa B, ele consegue desvendar o “como” no processo entre A e B, tendo em vista fazer o trabalho de desmembramentos dos fatores que envolvem este percurso, desvelando seus mecanismos.

Sabendo suas funções, pode-se então definir *process tracing* como:

the use of “histories, archival documents, interview transcripts, and other sources to see whether the causal process a theory hypothesizes or implies in a case is in fact evident in the sequence and values of the intervening variables in that case”. We added that “the process-tracing method attempts to identify the intervening causal process - the causal chain and causal mechanism - between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable”. (BENNETT; CHECKEL, 2012, p. 8).

Estudos com uso do *process tracing* possuem duas especificidades, principalmente no que se refere ao uso em estudos de caso: 1) estão intimamente ligados à teoria e são por ela orientados; 2) tem como objetivo a busca por mecanismos causais.

O *process tracing* deve dialogar com a teoria e selecionar aspectos do fenômeno para ser estudado (LIMA, 2017). O trabalho guiado pela teoria faz dele uma ferramenta de pesquisa legítima que não se resume à descrição histórica, mas segue um rumo metodológico pré-determinado e com objetivos reais envolvidos (CUNHA; ARAÚJO, 2018).

Existem dois tipos de *process tracing* orientados por teoria, o extensivo e o intensivo (FALETTI, 2016). O primeiro se dedica a “apontar, desde a causa, os mecanismos intervenientes da sequência causal até chegar nos resultados” (SILVA; CALMON, 2018). No tipo intensivo, importa o processo e os mecanismos que explicam o fato, nesses estudos o pesquisador retrocede a partir do efeito, fazendo um “zoom” sobre o processo que media o caminho entre causa e efeito (FALLETTI, 2016). Partindo da sua realidade consolidada, a pesquisa observa as mediações causais que o fizeram existir. Por fim, além de adequar-se ao estudo dos processos, esta ferramenta também é capaz da construção de inferenciais causais, com vistas à identificação de mecanismos causais.

Para Falleti e Lynch (2009, p. 1143) o mecanismo é resultado de estudos relativamente generalizáveis, cujo desenho explica como e por que uma hipótese gera uma causa e, em um determinado contexto, contribui para um resultado específico. Ele é plástico e generalizável porque é uma figura definida sobre o fenômeno dependente do contexto em que foram

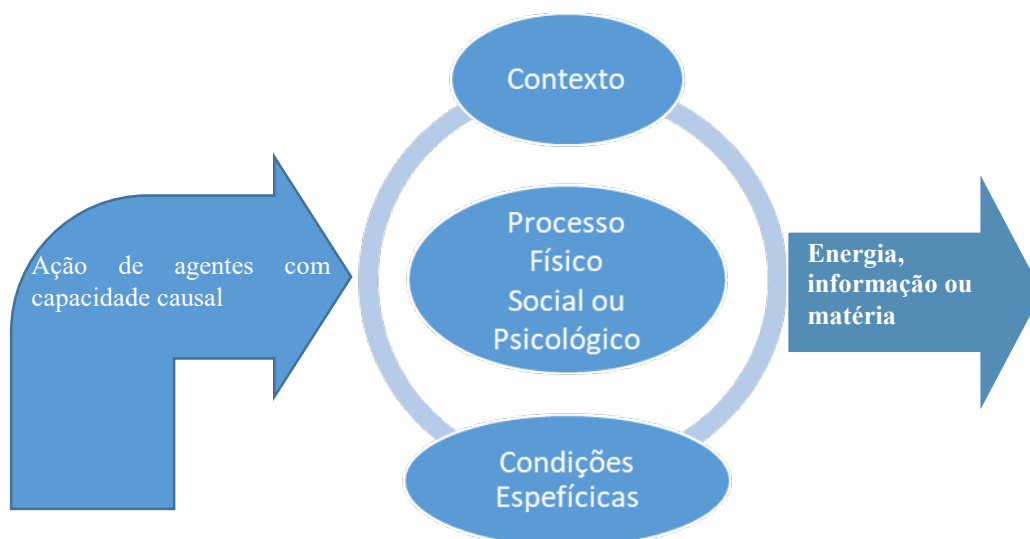
gerados. Significa dizer que um mesmo mecanismo, sob mesmas condições conjunturais, pode ser replicado para casos semelhantes, sempre se observando as particularidades.

Para ilustrar, a definição de George e Bennett (2005) é bastante adequada:

[...] we define causal mechanisms as ultimately unobservable physical, social or psychological processes through which agents with causal capacities operate, but only in specific context or conditions, to transfer energy, information, or matter to other entities. (GEORGE; BENNETT, 2005, p.102)

Traduzindo visualmente os autores:

Figura 5 - Tradução visual do conceito de mecanismos de George & Bennett (2005)



Fonte: Elaboração da autora (2021).

Uma vez identificado, o mecanismo pode estar influenciando a realidade social de três formas: o mecanismo ambiental, que gera influências nas condições da vida social; o mecanismo cognitivo, que influencia a percepção dos indivíduos ou do coletivo sobre um fenômeno ou o mecanismo relacional, cuja influência está no campo das conexões entre grupos pessoas e relações interpessoais (TILLY, 2001, p. 24).

O pesquisador não terá acesso direto ao mecanismo causal, para isso, é preciso medir as mudanças no fenômeno estudado em um determinado período de tempo, depois da intervenção do possível mecanismo causal. Feito isso, isola-se estes achados de outros mecanismos possíveis e então vai ser possível afirmar que aquele mecanismo é a causa da mudança no fenômeno observado (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 102).

6.3.1 Uso do *process tracing*

Neste trabalho, o *process tracing* esteve guiado pela teoria da mudança institucional gradual de Mahoney e Thelen (2010), ela delimitou o tempo da pesquisa, assim como permitiu decidir que aspectos do contexto e da realidade social eram relevantes para o estudo.

Para operá-lo, utilizam-se os passos apontados por Silva e Calmon (2018) como itens importantes à estruturação do *process tracing*. Os autores dizem que um primeiro movimento deve ser o diagnóstico das evidências a serem estudadas. Guiado pela teoria, este momento tem muita relação com o conhecimento prévio do pesquisador sobre o tema.

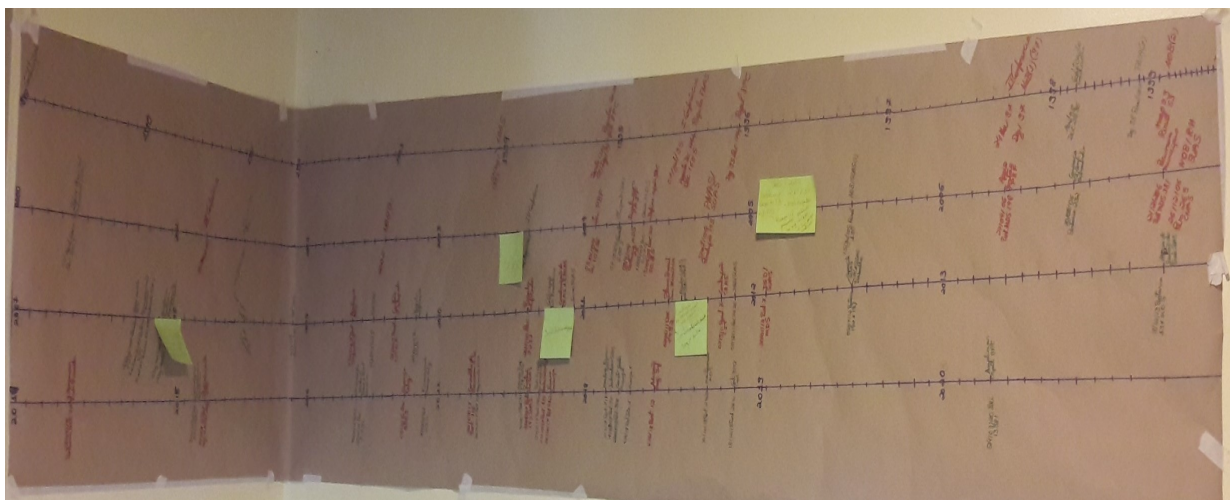
No caso desta pesquisa, a experiência de mais de 20 anos na discussão acadêmica sobre Assistência Social, assim como o trabalho na área, no momento de implementação do SUAS, nortearam a busca por evidências. Isto se deu, inicialmente, por um largo levantamento sobre o histórico da Assistência Social e sobre a Seguridade Social, na bibliografia disponível. Em seguida, fez-se a seleção conforme o escopo da pesquisa. A pesquisa em periódicos, sobre a Assistência Social e mudança institucional no campo geral e da ciência política também fez parte desse momento. Por meio do site do Ministério da Cidadania, fez-se o levantamento com relação à legislação de Assistência Social de todo o período estudado, de 1988-2020. Neste levantamento estavam leis, decretos, portarias e documentos informativos sobre o SUAS e a Assistência Social. Os documentos foram elencados por data, na linha do tempo.

Um segundo passo apontado pelos autores seria a definição dos “limites temporais e elementos a serem incluídos na análise” (SILVA; CALMON, 2018, p. 5). Este foi um item, inclusive aperfeiçoado, nesta pesquisa pelo uso do próprio *process tracing*. Inicialmente, motivada pela experiência profissional e pelo foco no SUAS, intentava-se utilizar como temporalidade o ano 2003 (marco do SUAS) até a atualidade. Porém, a construção do quadro da linha do tempo fez enxergar que sem o percurso histórico anterior da Assistência Social, desde 1988, ficaria inviável entender os percursos do SUAS. Ficou mais claro que o SUAS compunha um processo de mudanças institucionais na Política de Assistência Social e, a partir disso, adequou-se o escopo de pesquisa para os anos de 1988, até a atualidade.

Desta delimitação temporal e seleção dos itens de estudo do trabalho coloca-se esta pesquisa no campo do *process tracing* intensivo (FALLETI, 2016), pois no caso do SUAS o estudo da evolução da Assistência Social é o “zoom” sobre o processo histórico, que implicou em dar um “passo atrás” e revisar a temporalidade da pesquisa.

Na sequência dos passos seguintes, o mais significativo foi a construção da linha do tempo ou “uma boa narrativa dos fatos” (SILVA; CALMON, 2018, p. 5). Isto consistiu em um grande quadro físico, no qual foram anotadas as legislações captadas dando referência a momentos emblemáticos da evolução histórica da Assistência Social, como ilustrado na figura a seguir:

Figura 6 - Representação da linha do tempo da Assistência Social



Fonte: Elaboração da autora (2021).

A figura demonstra os diferentes momentos da Assistência Social. O período de 1988-2003 refere-se aos antecedentes do SUAS. O segundo momento refere-se ao desenvolvimento do caso em si, com o SUAS e suas dinâmicas próprias e, por fim, a observação, quanto ao seu legado institucional, na última fase de tempo, que segue 2009 até os tempos atuais.

O instrumento do *process tracing* demonstrou importantes funcionalidades para este estudo. A construção de linha do tempo ampliou a visão do caso, assim como chamam atenção Bennett e Checkel (2012), foi preciso atenção aos *insights*.

Este trabalho de aperfeiçoamento foi feito a partir do cruzamento dos dados oferecidos na linha do tempo com a bibliografia selecionada. A partir desta análise, foi-se aperfeiçoando o olhar de pesquisa na busca dos principais marcos de mudança na Assistência Social, no período analisado.

6.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Investigou-se as evidências de mudança institucional em cada período, a partir de substanciais transformações na forma de operação da Política de Assistência Social e sua

aproximação com a perspectiva de cidadania, conforme o comprometimento estatal com seu orçamento e gestão.

Pela utilização da ferramenta de *process tracing*, o foco da análise esteve em aprofundar as observações para além dos aspectos aparentes e operacionais, sem considerar nenhum momento, como o de conjunturas críticas.

6.4.1 Etapas

Definiu-se a realização de 4 etapas, descritas a seguir:

- 1) Seleção e coleta de dados;
- 2) Construção da linha do tempo da Assistência Social entre 1988-2021, a partir das legislações mais importantes, conforme a bibliografia analisada;
- 3) Identificação do comportamento das variáveis do modelo, ao longo dos períodos;
- 4) Definição do tipo de mudança para cada período, a partir da correlação entre as variáveis levantadas.

6.4.1.1 Seleção e coleta de dados

Muito já foi dito sobre Assistência Social, tanto que o meio acadêmico é um ator importante para a história desta política pública e importantes levantamentos documentais e históricos foram feitos por autoras e autores clássicos como: Pereira (1996, 2000); Sposatti (1995, 2008); Boschetti (2001, 2006) e Couto, *et al.* (2017) para exemplificar. Este caminho teórico foi muito caro ao suporte bibliográfico deste trabalho.

Aqui, pesquisa bibliográfica e documental vão se complementar, como diz Oliveira (2007) apud (SÁ-SILVA *et al.*, 2009) a pesquisa bibliográfica é:

[...] uma modalidade de estudo e análise de documentos de domínio científico tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos. Como característica diferenciadora ela pontua que é um tipo de “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica (p. 69). (OLIVEIRA, 2007 apud SÁ-SILVA *et al.*, 2009, p. 5).

Como o objetivo do estudo é ater-se ao olhar detalhado do processo, a bibliografia acadêmica, que por sua vez concluiu sobre os documentos comprobatórios da história da Assistência Social no Brasil, foi de grande utilidade, tendo em vista o objetivo primeiro, o

qual não era se debruçar sobre documentos históricos, mas sobre o processo histórico do SUAS.

Complementarmente, alguns documentos foram utilizados, como legislações mais recentes, específicas dos momentos históricos ainda não consolidadas, em trabalhos acadêmicos. Sabendo que a pesquisa documental:

caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação (OLIVEIRA, 2007, p. 69 apud SÁ-SILVA *et al.*, 2009, p. 6).

Os documentos foram analisados à luz das bibliográficas, assim como também utilizados para o entendimento do contexto ou características institucionais subjacentes, tendo como horizonte a identificação dos fatores de análise em cada momento histórico.

6.4.1.2 Construção da linha do tempo

A linha do tempo envolveu o levantamento detalhado da conjuntura e acontecimentos dos seguintes períodos históricos:

I. Período 1 – 1988 a 1993: Consolidação formal da Política de Assistência Social (Constituição Federal e Lei Orgânica da Assistência Social). Luta política, papel dos técnicos governamentais, da militância organizada e as disputas com a lógica neoliberal.

II. Período 2 – 1994 a 2003: Disputa de lógicas da Assistência Social (Governo Fernando Henrique Cardoso). Priorização da filantropia organizada pelo Estado e sua convivência com a construção das bases para um sistema descentralizado e participativo de Assistência Social.

III. Período 3 – 2003 a 2016: O SUAS e a sua consolidação no sistema de proteção social brasileiro (Governos Lula & Dilma).

IV. Período 4 – 2016 a 2021: Resiliência do SUAS à nova disputa de lógicas de Assistência Social (Governos Temer e Bolsonaro). Reversão do financiamento e fortalecimento das forças políticas locais na manutenção do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social.

O conhecimento aprofundado de cada um dos períodos permitiu selecionar os fatores relevantes para a identificação dos processos de mudança. Para tal propósito, foram utilizadas a análise documental e a análise bibliográfica.

A seleção documental baseou-se na leitura do material bibliográfico formado por artigos, livros e documentos afetos à experiência prática da autora na área. Os textos da bibliografia foram selecionados para oferecer informações como: perspectiva ideológica dos governos em cada período; principais acontecimentos históricos do período, visão do poder Executivo quanto ao gasto social; perspectiva social vigente; relação dos movimentos sociais com a área de Assistência Social, visão dominante de Assistência Social no período, estrutura administrativa e de financiamento da Assistência Social, assim como análises críticas sobre o formato da Assistência Social nos períodos analisados. Muitos textos traziam todo o debate de maneira consolidada e outros detinham-se, especificamente, em algum item de análise.

O acúmulo teórico significou a seleção das principais normativas referentes aos períodos selecionados, segundo segue:

- a) Constituição Federal de 1988;
- b) Lei Orgânica de Assistência Social (original e atualizações);
- c) Resoluções do Conselho de Assistência Social;
- d) Portarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (e correlatos subsequentes);
- e) Decretos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (e correlatos subsequentes);
- f) Anais das Conferências Nacionais de Assistência Social;
- g) Medidas Provisórias;
- h) Políticas Nacionais;
- i) Normas Operacionais Básicas;
- j) Planos Governamentais na área social correlatos à Assistência Social;
- k) Programas de Governo;

A junção das informações permitiu a construção de um quadro físico com os principais momentos da política de Assistência Social no período 1988-2021.

6.4.1.3. Identificação do comportamento das variáveis do modelo

Feita a coleta dos dados procedeu-se a análise dos conteúdos com foco nas variáveis do Modelo Mahoney & Thelen (2010), com vistas a identificá-las e analisar seu comportamento em cada período correspondente, conforme as informações dos quadros seguintes. Seguida à identificação, os achados permitiram responder as perguntas do modelo ou preencher os quadros característicos de cada variável conforme segue explicação.

Para a variável características institucionais segue-se o seguinte quadro:

Quadro 2 – Aspectos para identificação do comportamento das variáveis do modelo – Variável características institucionais

Variável	Evidências	Fontes	Coleta
Características institucionais	Legislação vigente	Leis Decretos Portarias Normativas internas Normativas externas	Pesquisa documental
	Modelo de financiamento	Legislação sobre estrutura dos fundos de transferência orçamentária entre os entes federados	Pesquisa documental e
	Modelo Gestão/Estrutura Administrativa	Políticas nacionais de Assistência Social Normas operacionais de Assistência Social Estrutura político administrativa da Secretaria Nacional de Assistência Social ou correlata	Pesquisa Bibliográfica

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Identificados os itens do quadro, o registro das informações permite responder à pergunta do modelo para características institucionais, a saber: “A instituição alvo oferece aos atores oportunidades de exercer discricionariedade na interpretação e/ou execução das regras?”.

Guiados por esta questão para cada período foi preenchido o seguinte quadro do modelo:

Quadro 3 – Representação do formato da resposta às questões do modelo – Variável características institucionais

Características institucionais		
Períodos	Baixo nível de discricionariedade na interpretação e/ou execução das regras	Alto nível de discricionariedade na interpretação e/ou execução das regras
Período 1		
Período 2		
Período 3		
Período 4		

Fonte: Elaboração da autora (2021) com adaptações de Mahoney e Thelen (2010).

A variável contexto político foi estudada conforme os conteúdos advindos dos seguintes quadros:

Quadro 4 – Aspectos para Identificação do comportamento das variáveis do modelo – Variável contexto político

Variáveis	Evidências	Fontes	Coleta
Contexto Político	Perspectiva ideológica de Estado vigente	Programas de governo nível federal	Pesquisa documental e Pesquisa bibliográfica
		Análises bibliográficas sobre os governos	
	Visão sobre gestão e financiamento	Programas de governo nível federal	
		Análises bibliográficas sobre os governos	
Produção teórica no período	Textos de análise sobre a Assistência Social no período		

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Identificados os itens do quadro, o registro das informações permite responder à pergunta do modelo para contexto político que é: “O contexto político oferece aos defensores do *status quo* possibilidades de vetos fortes ou fracos?”

Da resposta à pergunta chave as informações subjacentes serviram ao preenchimento do seguinte quadro:

Quadro 5 – Resposta às questões do modelo – Variável contexto político

Contexto político		Período 1	Período 2	Período 3	Período 4
	Forte poder de veto				
	Fraco poder de veto				

Fonte: Elaboração da autora (2021) com adaptações de Mahoney e Thelen (2010).

A terceira variável do modelo a ser identificada o foi conforme o quadro abaixo:

Quadro 6 – Aspectos de identificação do comportamento das variáveis do modelo – Variável atores

Variáveis	Evidências	Fontes	Coleta
Atores	Mídia	Notícias	Pesquisa bibliográfica/documental
		Sites oficiais	
	Burocratas	Atuação dos ministros de Estados	Pesquisa bibliográfica/documental
		Atuação dos gestores estaduais/informações da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e Fórum Nacional de Secretárias (os) da Assistência Social (FONSEAS)	
Atuação dos Gestores Municipais/informações da			

		Comissão Inter gestora Bipartite (CIB) e Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS)	
		Atuação de diretores ou correlatos da Assistência Social/federal	
		Atuação de secretário(a) nacional ou correlatas na Assistência Social/federal	
	Conselheiros do CNAS	Atuação dos membros do Conselho Nacional de Assistência Social ao longo do período	Pesquisa bibliográfica/documental
		Deliberações das conferências nacionais de Assistência Social	
	Acadêmicos	Produção acadêmica	Pesquisa bibliográfica
	Técnicos Governamentais	Estrutura técnica do Ministério	Pesquisa bibliográfica/documental
	Militância	Influência da Militância	Pesquisa bibliográfica
	Parlamentares	Atuação no Congresso quanto à Assistência Social	Pesquisa bibliográfica

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Os achados de pesquisa foram dispostos segundo os quadros previstos no modelo para a variável atores e os dois quadros foram respondidos separadamente para cada momento histórico.

Tabela 1 – Tipos de agentes de mudança

	Busca preservar a instituição	Segue regras da instituição
Insurretos	Não	Não
Simbiontes	Sim	Não
Subversivos	Não	Sim
Oportunistas	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

Tabela 2 – Alinhamentos das coalizões

	Aliados com os apoiadores institucionais	Aliados com os desafiantes institucionais
Insurretos	Não	Sim

Simbiontes	Sim	Não
Subversivos	Não	Não
Oportunistas	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

A resposta aos quadros permitiu indicar os tipos de atores para os períodos.

6.4.1.4. Definição do tipo de mudança para cada período

De posse das informações e dos quadros anteriores preenchidos, foi então possível para cada período apontar o tipo de mudança, conforme o modelo abaixo:

Tabela 3 – Fontes contextuais e institucionais de agentes de mudança

Características institucionais			
Contexto político	Baixo nível de discricionariiedade	de	Alto nível de discricionariiedade
Forte poder de veto	Atores subversivos mudança em camadas		Atores simbiontes /parasitas mudança à deriva
Fraco poder de veto	Atores insurretos mudança por deslocamento		Atores oportunistas mudança por conversão

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

Este quadro foi preenchido para cada período da linha do tempo e permitiu a caracterização dos tipos de mudança, conforme se verá no capítulo seguinte.

Beach e Pedersen (2013), dizem que a teoria é o mapa dos pesquisadores para analisar a realidade complexa e este foi o mapa orientador do percurso analítico de pesquisa, cujo objetivo era percorrer o caminho de mudanças na Assistência Social que levaram ao SUAS. Isto se faz com a certeza da incompletude dos achados, mas tendo convicção de que vale sempre o percurso e suas descobertas, abrindo a caminhada para que mais pesquisadores se aventurem na estrada.

7 PERCURSO DA MUDANÇA INSTITUCIONAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

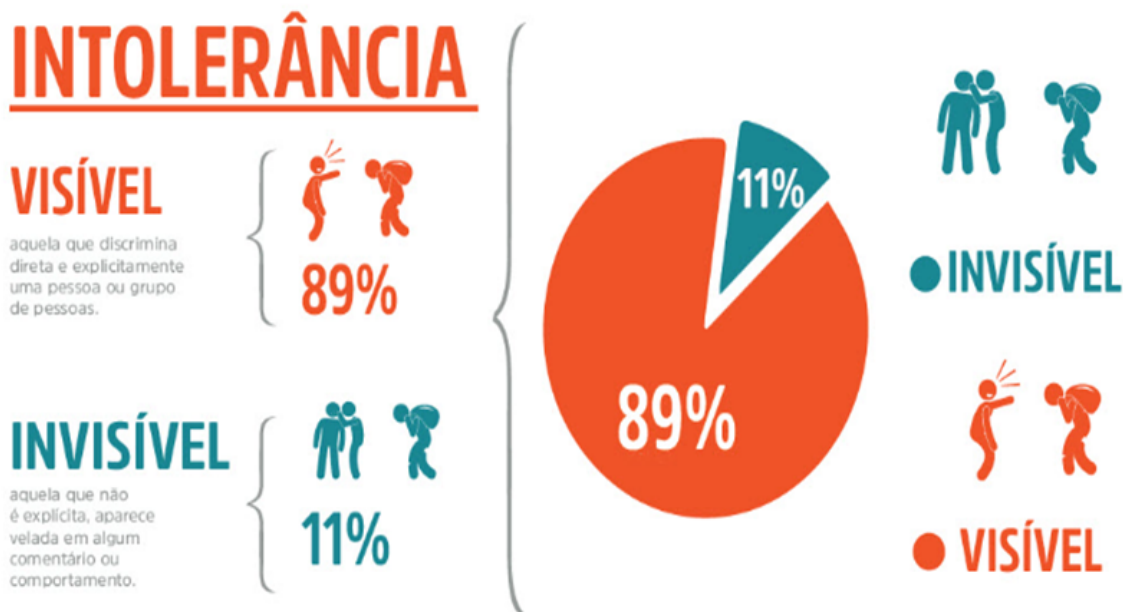
Na ausência de pistas óbvias na realidade formal, pode haver indícios de que a gênese está no campo histórico das instituições, pois a realidade social pode seguir lógicas e movimentos que parecem inexplicáveis. Seria o caso, por exemplo, da Política de Assistência Social no Brasil e a percepção social a seu respeito. Perguntar-se-iam muitos: por que esta política pública tem tão pouca visibilidade ou até desprezo, apesar da sua regulamentação desde 1988? Considerando que o país teve uma industrialização tardia, busca inserção capitalista e desenvolvimento econômico, em que metade da população economicamente ativa não consegue inserção laboral, os níveis educacionais são sofríveis e há números significativos de pobreza absoluta.

A análise da realidade, recentemente retratada por meio de uma pesquisa sobre a intolerância do brasileiro ilustra esta dicotomia. Entre abril e junho de 2016, quando o Brasil passava por momentos políticos conflitantes, muito semelhantes aos vividos nos Estados Unidos relatados por Levitsky e Ziblatt (2018), o movimento “Comunica Que Muda” (CQM), uma iniciativa da agência Nova/SB, mapeou, nas redes sociais como *Facebook*, *Twitter*, *Instagram*, blogs e outros, por meio de toda palavra ou expressão, comentários da reação dos brasileiros quanto aos temas: “aparência das pessoas quanto às suas classes sociais, inúmeras deficiências, homofobia, misoginia, política, idade/geração, racismo, religião e xenofobia” (COMUNICA QUE MUDA, 2017, p. 3).

Com a ajuda do *software* Torabit a iniciativa analisou 542.781 menções cujos resultados demonstram 273.252 menções negativas relacionadas à racismo e à política representando que o percentual de “negatividade nos temas que tratam de racismo e política é de 97,6% e 97,4%, respectivamente, quase empatados” (COMUNICA QUE MUDA, 2017, p. 5).

No que se refere ao tema da classe social, o brasileiro é visivelmente intolerante em 89% (do total de 11.256) das menções relacionadas à status social, com menção à pobreza absoluta e suas expressões, ou de forma indireta em 11% dos casos, mencionando pejorativamente pessoas que utilizam programas sociais.

Figura 7 – Dados coletados nas redes sociais sobre intolerância com a classe social



Fonte: Dossiê Intolerância. (COMUNICA QUE MUDA, 2017).

Quando se detalham as declarações na nuvem de termos, os achados da pesquisa são muito fortes relacionando expressões como “vagabundo”; “vai trabalhar”, “bolsa”, “Cuba”, “pobre”, favelado”, mendigo”, além de referências pejorativas aos pobres, como “fedido” e “bandido”. Observa-se uma relação pejorativa entre a pobreza e o acesso às ações sociais protetivas, seja na referência ao comunismo de “Cuba” e as ações do Estado, como é o caso do “Programa Bolsa Família (PBF)” que aparecem vinculados no mesmo quadro aos termos pejorativamente expostos. (COMUNICA QUE MUDA, 2017, p. 37).

Figura 8 – Dados coletados nas redes sociais sobre intolerância com a classe social – Nuvem de termos



Fonte: Dossiê Intolerância (COMUNICA QUE MUDA, 2017, p. 37).

Nesta pesquisa percebe-se como as ações sociais voltadas aos pobres são consideradas imorais, principalmente quando confrontadas ao conceito de trabalho. O beneficiário é visto como “vagabundo” ou “desocupado”, demonstrando uma relação ambígua entre o trabalho e Assistência Social.

A disposição do brasileiro em falar dos seus conterrâneos com tamanha violência não parece, portanto, um mero acaso de descuido, mas algo instalado no imaginário social. O pobre e a Assistência Social carregam consigo o estigma na cultura política²⁸ brasileira.

Lembra-se que Esping-Andersen (1991), avalia que o grau de *desmercadorização* das políticas sociais tem relação com a) a mobilização de classe; b) as estruturas de coalizão política de classe; e, c) o legado histórico da institucionalização do regime de *welfare*

²⁸ Pela congruência com os fins deste trabalho, utiliza-se o conceito de cultura política de Pye (1969, p. 7-9) trazidos por Rennó, (1998, p.80). Segundo a discussão de Rennó (1998), para Pye (1969, p. 8), em qualquer sistema político há um reino subjetivo que dá sentido à política, disciplina às instituições e relevância social aos atos individuais (tradução nossa). A cultura política seria, portanto, “o contexto no qual a ação política se desenvolve e é produto das experiências particulares de cada cidadão com o sistema político e da história coletiva desse sistema” Pye (1969, p. 8). “A cultura política forma o pano de fundo das expectativas dos cidadãos sobre a realidade política e enfatiza ideias acerca de qual é o melhor sistema público disponível” Pye (1969, p. 9).

(ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 111). Ou seja, a emancipação do mercado, promovida por esta política, depende, em grande medida, do ambiente social que a legitima e/ou defende. No Brasil, a Assistência Social como direito de cidadania, embora prevista desde 1988, e, portanto, *desmercadorizável*, parece que, ainda em 2017, passados 29 anos deste marco histórico, a construção de uma identidade de direito em volta do campo social ainda está em processo muito lento de construção, como demonstra a pesquisa acima.

Filantropia, clientelismo, patrimonialismo e primeiro-damismo são termos estampados como mantenedores de uma estrutura de política ou de “inação política” cujos efeitos reverberam os resultados da estrutura escravocrata brasileira, depois substituída pela desigualdade social estrutural.

Aqui habitam um passado de escravidão atrelado a um Estado cujas relações hierárquicas desiguais foram mantidas com árduo investimento das elites. Nesse processo, a Assistência Social, ou a *sua ineficiência*, foi elemento importante, mesmo após a edição constitucional esse percurso de evolução foi longo e conturbado.

Isto explica “como” e “porque”, ainda hoje, se apresenta o contrassenso de uma população desprotegida e que se ocupa de criticar programas sociais.

No campo do “como” estão as mudanças na política social que servem para entender os rebatimentos na cultura política de discriminação, ainda hoje tão arraigados. Os mecanismos subjacentes à mudança e o comportamento dos atores em seu contexto e características institucionais dão evidências de “porquê”, apesar de legalmente, a garantia à Assistência Social ainda carrega consigo um legado de manutenção de exclusões.

Urge entender o como e o porquê ainda servem para valorizar os avanços e propor melhorias que signifiquem alcançar os cidadãos brasileiros, com vistas a construir uma nova percepção desta política.

É este percurso e suas explicações que o presente capítulo apresenta os achados de pesquisa sobre a mudança institucional na Assistência Social. Sua forma de apresentação dedica-se a utilizar as bases do modelo Mahoney e Thelen (2010) para, no crescente, expor os diversos processos de mudança, considerando-os como graduais.

Lembra-se que a base da análise se dará em 5 momentos históricos:

Período1 – 1988 a 1993: Consolidação formal da Política de Assistência Social (Constituição Federal de 1988 e Lei Orgânica da Assistência Social). Luta política, papel dos técnicos governamentais, da militância organizada e as disputas com a lógica neoliberal.

Período 2 – 1994 a 2003: Disputa de lógicas de assistência Social (Governo Fernando Henrique Cardoso). Priorização da filantropia organizada pelo Estado e sua convivência com a construção das bases para um sistema descentralizado e participativo de Assistência Social.

Período 3 – 2003 a 2011: O SUAS, construção e ampliação. (Governos Lula).

Período 4 – 2011 a 2016: O SUAS e seu papel na consolidação no sistema de proteção social brasileiro (Governos Lula e Dilma).

Período 5 – 2016 a 2021: Resiliência do SUAS à nova disputa de lógicas de Assistência Social (Governos Temer e Bolsonaro). Reversão do financiamento e fortalecimento das forças políticas locais na manutenção do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social.

Estes contornos de disputas serão objeto de análise. O capítulo se organiza por tópicos apresentando cada momento histórico, com suas características. Apoiando-se no modelo Mahoney e Thelen (2010), a estrutura dos itens segue a organização de: 1) breve introdução sobre a situação analisada; 2) apresentação das características do contexto político influente; 3) apresentação do comportamento das características institucionais; 4) apresentação do comportamento dos atores; 5) indicação do tipo de mudança e suas implicações; 7) conclusões ilustrativas e análise dos aprendizados.

Observa-se a riqueza na diversidade dos momentos e, principalmente os movimentos dos autores, que ao longo do processo assumirão diferentes posições no jogo político. Lembra-se ainda, que o movimento particular na Assistência Social gira em torno da sua consolidação como política pública de cidadania, conforme o marco histórico da Constituição Federal de 1988. Há ainda a questão da obediência dos governos, ou não, à operacionalização dos preceitos constitucionais à despeito do larguíssimo histórico de filantropia/caridade, tendo como ápice de análise o caso representado pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

7.1 CONSOLIDAÇÃO FORMAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O marco circunstancial de análise do processo de mudança da Assistência Social, rumo ao patamar de cidadania, acontece com a Constituição Federal de 1988, conforme menciona Netto (1999, p. 77, apud MONTAÑO, 2002, p. 35):

A Constituição de 1988 consagrou este profundo avanço social, resultado das lutas conduzidas, por duas décadas, pelos setores democráticos: sem ferir a ordem burguesa [...], ela assentou os fundamentos a partir dos quais a dinâmica capitalista poderia ser direcionada de modo a reduzir, a níveis toleráveis, o que os próprios segmentos das classes dominantes então denominavam "dívida social".

A Constituição de 1988 configurou um "pacto social" que, pela primeira vez no país, apontava para a construção de "uma espécie de Estado de Bem-Estar Social".

O dito "pacto social" se consolida no conceito de Seguridade Social para proteger eventualidades, independentemente da capacidade. É assim a formalização de uma reforma democrática.

Contudo, neste ponto começam a se instituir as disputas de discricionariedade no campo social, isto porque, a inaplicabilidade imediata da lei magna relega, ao sabor da conjuntura, a sua efetivação. Isso exigiria envolvimento das elites nacionais em alguns esforços: a) econômico, com redução de taxas de exploração; b) político, na construção de mecanismos democráticos e de controle social; c) investimento e comprometimento estatal na garantia de amplo aparato de serviços públicos universais (NETTO, 1999, p. 79 apud MONTAÑO, 2002, p. 37). Some-se a isso, que o conjunto da sociedade brasileira não conhece o avançado conceito de seguridade, não sente seus efeitos no seu cotidiano, e, de fato, não foi nem comunicado da sua existência.

O governo José Sarney foi um momento de transição, nele, cumpriram-se os prazos dados pela Carta Magna para a regulamentação das Políticas de Seguridade Social. Segundo o Art. 59 das Disposições Constitucionais Transitórias, o Executivo deveria enviar estes projetos de lei ao Congresso, em no máximo seis meses, a partir da promulgação e o Congresso deveria tramitá-los e votar, em seis meses. Seguida a aprovação, o poder Executivo teria 18 meses para implementar estas políticas (BRASIL, 1988, Art. 59).

José Sarney delegou a competência da iniciativa das legislações aos ministérios competentes (Ministério da Saúde e Ministério da Previdência e Assistência Social) e ao Ministério do Planejamento por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Ipea), complementarmente. Estes fariam os esboços das Leis Orgânicas²⁹ que dariam vida às três políticas de seguridade.

Note-se, contudo, que a regulamentação já iniciava a romper com a previsão constitucional, haja vista que se propunha um "conjunto integrado de ações". Depreende-se que a regulamentação deveria significar a criação de uma Lei Orgânica da **Seguridade Social**, cujo escopo amparasse Saúde, Previdência Social e Assistência Social. No uso de sua discricionariedade, José Sarney deu início ao desmembramento do conceito.

²⁹ As leis orgânicas operacionalizam as previsões legais da Constituição para as políticas públicas. No caso da assistência, especifica melhor o público, o alcance e forma de acesso dos benefícios e serviços, assim como regula a forma da gestão e financiamento.

No Ministério da Saúde corriam as discussões para regulamentar a política de Saúde no modelo do SUS. Aí estava presente o movimento social sanitarista. No Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS) concorriam a criação de duas políticas: a Previdência Social e a Assistência Social. No que se refere à Previdência Social, estavam em discussão com o governo representantes das centrais sindicais e de aposentados e pensionistas, que já se mobilizavam desde 1986 no GT/MPAS (BOSCHETTI, 2006).

No campo da Assistência Social verificam-se particularidades, neste período: os principais órgãos prestadores de serviços sociais não compunham a estrutura do Ministério da Previdência Social e Assistência Social. Funabem e LBA estavam na estrutura do Ministério do Interior e embora emblemáticas na área, não seriam parte da discussão de regulamentação.

Outra importante instância era a Secretaria de Assistência Social, componente do MPAS e responsável nacional pela política. Nela, o posicionamento com relação à Assistência Social, prevista na Constituição, seguia muito claramente a diretriz do Ministério ao qual estava subordinada, em que a Assistência Social deveria ser regulada com o mínimo de impacto possível, evitando concorrer com recursos da Previdência Social. Retomava-se a histórica dicotomia entre trabalho e Assistência Social reforçada desde Vargas, pois esperava-se que “a Assistência Social deveria ser a mais limitada possível, restrita às categorias cuja incapacidade para o trabalho era patente” (BOSCHETTI, 2006, p. 199).

Some-se ao processo a “solidão social” da assistência. Diferente da Saúde, com o movimento social sanitarista e da Previdência Social, com o movimento sindical e de aposentados, a Assistência Social era órfã. A única instância que poderia defender este direito de seguridade era a LBA, cujo conhecimento e prática estavam em torno das ações públicas existentes na área. Também não era favorável à regulamentação, pois isso significaria a extinção de seus postos de trabalho, em função da criação de outro modelo de gestão e financiamento.

Assim, a Assistência Social permanece em sua jornada, sozinha e com fortes oponentes institucionais. O aspecto da caridade/filantropia, agora tornado informal pela Constituição, demonstra sua força e maturidade como empecilho à sua regulação.

Neste cenário entram, novamente, assim como aconteceu no GT/MPAS³⁰, os técnicos governamentais (do IPEA) que serão apoiados pelos intelectuais acadêmicos. Estes dois

³⁰ Lembra-se que o GT/MPAS, presidido por Wanderley Guilherme do Santos, tinha como objetivo inicial reorganizar a Previdência Social, principalmente do ponto de vista financeiro. Todavia, as discussões técnicas e teóricas trouxeram à tona o “campo do social”, que não pertencia às características atuariais previdenciárias, mas necessitava de intervenção, dado o cenário de “dívida social” subjacente. Daí decorrem os debates sobre a assistência social compor a seguridade social.

atores fomentaram a criação de um debate e, à posterior, de uma categoria de defesa da Política de Assistência Social, mas seu trabalho inicial foi solitário.

Diante da ausência de uma instância governamental decidida a promover a regulamentação da Assistência Social, nos moldes da Constituição, e das divergências e disputas das três áreas envolvidas, do que viria a ser a Seguridade Social brasileira, o IPEA optou pelo auxílio externo.

Assim, diante do significado e da magnitude das mudanças que se anunciavam, o IPEA assinou convênios com algumas instituições inseridas e atuantes nos debates sobre seguridade social, a fim de compartilhar e ampliar a responsabilidade de elaboração das leis relativas à saúde, à previdência e à assistência social.

Um convênio foi assinado entre o IPEA, a Universidade de Brasília (Na figura do Núcleo de Estudos de Saúde Pública – Nesp), o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Ministério da Saúde e a Organização Panamericana da Saúde (OPAS). O acordo não transferia a esses organismos a atribuição legal de elaboração dos projetos de lei.

A Universidade de Brasília (UnB) foi escolhida como instituição que deveria coordenar as atividades desses grupos de trabalho por dois motivos. O primeiro era o fato de que alguns de seus núcleos de pesquisa, sobretudo o Nesp, bem como alguns de seus professores e pesquisadores individualmente, haviam participado de forma ativa do processo constituinte [...]. O segundo motivo era perspectiva de reestruturação do campo social, com a possibilidade de criação de um ministério da seguridade social (englobando as três áreas), não era consensual, o que tornava bastante tensas as relações entre os ministérios, sobretudo o da Saúde e o da Previdência, e entre eles e outras instituições (LBA e Funabem). A Universidade aparecia, assim, como uma “respeitável instituição” externa a tais conflitos, onde as proposições, ainda que divergentes poderiam ser discutidas e formuladas mais democrática e racionalmente. (BOSCHETTI, 2006, 183-184).

Em parceria com a Universidade por meio do NESP (Núcleo de Estudos de Saúde Pública), o IPEA afastava um pouco a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) do jogo político e de poder dos órgãos do governo e trazia um componente acadêmico científico ao debate. Na área de Assistência Social isto foi fundamental, por diferentes motivos: 1) garantiu que de fato o debate sobre o conceito de Política Pública de Assistência Social fosse feito³¹; 2) blindou academicamente o debate sobre o tema, sobre o qual o acúmulo conceitual era nulo; 3) permitiu ampliar o escopo de atuação desta política pública, avançando para enfrentar a histórica dicotomia entre Trabalho e Assistência Social; 4) criou o campo da Assistência Social, menos como subjacente à Previdência Social e mais com a definição de seu escopo específico de atuação.

Os pesquisadores partiram do zero, pois não havia arcabouço anterior no qual poderiam se alicerçar, exceto pelos diagnósticos sobre a pulverização dos serviços, a

³¹ Lembra-se que a LBA e a Secretaria Nacional não estavam dispostas a fazê-lo, haja vista seu posicionamento favorável ao *status quo* vigente.

desorganização da gestão e financiamento, bem como a focalização seletiva em públicos vulneráveis favorecendo a exclusão. Isto era um impeditivo, mas também uma vantagem que deixa os pesquisadores com livre iniciativa, inclusive em avançar em proposições nomeadas somente pela Constituição. (BOSCHETTI, 2006).

O primeiro passo envolvia conceituar Assistência Social segundo a perspectiva da garantia das necessidades humanas. Potyara Pereira, professora da UnB, esteve à frente desse processo. Além de um conceito amplo, adotou-se ainda cinco princípios: 1) princípio de garantia das necessidades humanas em detrimento da rentabilidade econômica - o que implicava afastar a ação da assistência da pobreza absoluta; 2) princípio da Assistência Social como política componente da relação Estado e Sociedade, reconhecendo-a histórica e contraditória; 3) princípio do reconhecimento da Assistência Social como direito de cidadania; 4) princípio da lógica não contributiva - contrapondo-se à lógica securitária da Previdência Social.

O pré-projeto, portanto, tirou proveito das ambiguidades e das indeterminações constitucionais para sugerir a criação de um sistema público e descentralizado de assistência social, o qual seria regulado e coordenado pelo Estado, e controlado pela sociedade (BOSCHETTI, 2006, p. 191).

Como argumenta a autora, a Assistência Social se aproxima de uma perspectiva de cidadania e mínimos sociais. Isto vai implicar em: 1) significativo aumento de gasto orçamentário³²; 2) Extinção da LBA e todas as estruturas públicas existentes até então; 3) Modificação da lógica de Assistência Social vigente; 4) divisão de poder com estados e municípios na descentralização.

Porém, após a elaboração e apresentação do pré-projeto da UnB ao Executivo iniciou-se o primeiro processo de debates, a começar pela recusa do Executivo em enviá-lo ao Congresso, “embora elaborado com o apoio institucional e financeiro de parte do governo federal (IPEA e Seplan)” (BOSCHETTI, 2006, p. 196).

Na ausência de ação do Executivo, o Legislativo iniciou discussões à revelia. Nesta arena de debate os demais atores, com influência no período, demonstraram seus interesses:

O primeiro grupo era aquele coordenado pela UnB/Ipea, que apresentou o pré-projeto analisado acima. O segundo grupo representava os interesses da Secretaria Nacional de Assistência Social do MPAS, cujo representante participou esporadicamente das reuniões coordenadas pela UnB, mas não assinou esse pré-projeto e decidiu elaborar e apresentar seu próprio projeto. Finalmente, o terceiro

³² Principalmente para financiar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), devido à idosos e pessoas com deficiência sem condições de se manter que passariam a receber o benefício de 1 salário-mínimo.

grupo era constituído pelos funcionários da LBA, apoiados pela direção das instituições. (BOSCHETTI, 2006, p. 197).

As disputas no parlamento desconstróem parte dos avanços do texto UnB, mas ainda permanecem os pilares da garantia do direito de cidadania e o primeiro projeto da LOAS segue para sanção presidencial, agora em uma conjuntura ainda mais adversa com o presidente Collor.

7.1.1 Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva

A conjuntura democrática dos anos 1990 não trazia como certas as condições objetivas para a implementação da perspectiva constitucional. Soma-se a isso a conjuntura internacional em curso de questionamento e negação do *Welfare state*³³ e a intervenção estatal na sociedade por meio de um Estado Social (MOTA, 2000, p. 142). Estes são fatores que iniciam um processo insipiente de reversão dos ganhos democráticos, conforme explica Montaño (2002, p. 36):

Inicia-se, lenta e gradualmente, o processo de reestruturação (ajuste) capitalista no Brasil. Começa a amadurecer a ideia de reformar o Estado, eliminando os aspectos "trabalhistas" e "sociais" [...] e, particularmente, esvaziando as conquistas sociais contidas na Constituição de 1988.

Neste processo reversivo o papel do Poder Executivo, na figura do presidente, começa a indicar os limites a serem implementados na efetivação da proteção social, no Brasil. Os ventos do resgate da “dívida social” que deram vida e força aos avanços de 1988, tinham-se arrefecido com a grande expectativa no novo governo democrático.

Como sintetiza Oliveira (1995, p. 25):

A eleição de Collor deu-se nesse clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais. Foi esse voto de desespero que elegeu o Bismark das Alagoas.

³³ *Welfare State* - política social moderna, também chamada Estado de Bem-Estar Social, integrante de um complexo político-institucional, fruto de um consenso político entre classes e entre partidos, visando a constituição de uma economia mista e de um amplo sistema de bem-estar. Este, ancorado na doutrina keynesiana que, desde os anos 30, vinha pregando a intervenção do Estado na economia para assegurar altos níveis de atividade econômica. Ela recomendava também a construção de um novo sistema de seguridade social, mais amplo que o alemão de Bismark, o qual contemplaria, além do seguro social (de natureza contributiva), serviços sociais afins, de natureza distributiva (PEREIRA, 2008).

A perspectiva político econômica do presidente e a visão de gasto social não se adequam ao horizonte necessário para a construção de uma estrutura de proteção social.

Collor dá início ao processo de disputa no campo da Assistência Social entre a perspectiva prevista na Constituição e aquela historicamente consolidada na prática, o grau de discricionariedade aumenta muito. As ações de Assistência Social no modelo antigo continuaram e se fortalecem pela ação da primeira-dama Roseane Collor, que se tornou presidente da LBA, e deu continuidade ao primeiro damismo filantrópico de Darcy Vargas. Além disso, sua gestão foi marcada por corrupção³⁴.

Na esteira dessa opção pela Assistência Social, em moldes arcaicos e corruptos, Collor, em 17 de setembro de 1990, vetou integralmente a proposta de Lei Orgânica da Assistência Social (fruto do projeto UnB) sob o argumento de que o BPC, como benefício assistencial, era incompatível com os fins da Assistência Social:

Entre as razões ponderáveis que justificam o veto, sobressai a da existência, na proposição, de dispositivos contrário aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda [...] . Na verdade, além de ampliar a concessão do benefício da Renda Mensal Vitalícia para carentes, idosos ou deficientes, estes sem limites de idade, o projeto cria um abono-família mensal, com características de complemento de renda familiar, incompatível com os fins a assistência social (BRASIL, 1990 apud BOSCHETTI, 2006, p. 218, grifo nosso).

O poder de veto presidencial corrobora a flagrante discricionariedade no campo da Assistência Social. A argumentação de Collor visivelmente se refere ao modelo caritativo/filantrópico, mencionando limites e restritividade. A perspectiva governamental, nesse caso, se sobrepõe ao texto da Constituição e à definição de Assistência Social, como política pública de cidadania, para vetar o seu texto regulamentador.

A Assistência Social sai deste processo combatida, mas com fortes aliados em sua defesa, que serão fundamentais nos períodos subsequentes de disputa política.

34 Ver matéria ESTADÃO, 2001. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,rosane-collor-tera-que-pagar-multa-por-prejuizos-a-lba,20010919p40002> e matéria Cada Minuto, 2015. Disponível em: <https://www.cadaminuto.com.br/noticia/2015/03/17/a-rosane-militante-do-fora-dilma-e-os-seus-escandalos-na-lba>.

7.1.1.1 Análise: atores, contexto e instituições – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva³⁵

Visto o panorama de primeira tentativa de regulamentação da LOAS, cabe então apresentar os aspectos que caracterizam a primeira mudança sofrida pela Assistência Social, após a Constituição Federal de 1988.

a) Mecanismo causal

Quadro 7 – Mecanismo causal – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva

Mudança Institucional	Impacto deste processo de mudança
Apresentou-se para sanção presidencial a proposta de texto da LOAS que garantiria a operação da Assistência Social no formato de cidadania.	A proposta do texto despertou mobilização social e iniciou a atuação de uma militância em torno da Assistência Social.
Assistência Social foi a única política de Seguridade Social do período que não foi regulamentada.	Manutenção do modelo clientelista com aumento da corrupção
Modelo caritativo/filantrópico permaneceu em funcionamento, comandado pela primeira-dama.	

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Este período de mudança deixa claro o alto poder de veto no novo governo, assim como a discricionariedade que confronta o veto ao texto da LOAS, com a manutenção da primeira-dama à frente da principal instituição representante do antigo modelo de Assistência Social.

b) Instrumentos normativos representativos da mudança

Quadro 8 – Instrumentos normativos representativos da mudança – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva

Normativa	Função
Constituição Federal de 1988 - Disposições transitórias Art. 59	Determinava regulamentação da Assistência Social em no máximo seis meses após a promulgação
Proposta de regulamentação da LOAS do grupo UnB/Ipea	Texto de regulamentação construído por intelectuais

³⁵ Todos os quadros utilizados ao longo deste capítulo são de elaboração própria, com base nas variáveis e nos quadros utilizados, para mensurar as variáveis no modelo de mudança institucional de Mahoney e Thellen (2010).

Proposta de regulamentação da LOAS da Secretaria de Assistência Social	Texto construído em sobreposição ao da UnB
PL nº 3099/1989 de iniciativa do deputado Raimundo Bezerra	Propõe regulamentar Assistência Social à revelia do Executivo
Veto presidencial em 17 de setembro de 1990	Veta integralmente o primeiro texto da LOAS

Fonte: Elaboração da autora (2021).

c) Características do contexto político

Quadro 9 – Características do contexto político – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva

Grau	Fontes de veto	Pontos de veto
FORTE	Presidência da República	Oposição interna à transformação da Assistência Social nos moldes de cidadania
		Priorização do modelo caritativo/filantrópico – corrupção
	Parlamento	Tramitação e discussões do texto de regulamentação da LOAS
	LBA	Resistência à extinção

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Esta transição conceitual que precisaria se efetivar para a consolidação da seguridade já indica o objetivo de eleger o poder de veto presidencial como alvo de análise. Foram os presidentes José Sarney e Fernando Collor que implementaram importantes decisões impeditivas da efetivação do conceito constitucional. José Sarney decidiu implementar uma regulamentação em separado das Políticas de Seguridade Social. As políticas que contavam com categorias organizadas, em prol do seu objetivo (Previdência Social e Saúde), tiveram aprovação mais rápida e efetiva. Embora sutil, este processo selou o destino do natimorto conceito de Seguridade Social e teve forte impacto para a órfã Assistência Social, que viria a sofrer com o poder e veto de Collor, logo em seguida.

d) Características institucionais

Quadro 10 – Características institucionais – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva

Grau	Discricionariedade/interpretação/implementação
ALTO GRAU	Permanência da primeira-dama como figura de gestão
	LBA e Funabem permanecem ativas – benemerência e caridade.
	Permanência de regras frouxas e ineficazes.
	Permeabilidade pela corrupção

Fonte: Elaboração da autora (2021).

A estrutura de gestão desorganizada, permeada pela corrupção no uso do recurso público, se fortalece após a Constituição Federal de 1988, devido ao alto poder de veto de Collor e sua perspectiva de austeridade. O modelo clientelista sai vitorioso sobre o primeiro projeto de regulamentação da LOAS.

e) Atores

Quadro 11– Atores – Alinhamento das coalizões – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva

Alinhamento das coalizões			
Atores do período	Aliados com os apoiadores institucionais	Aliados com os desafiantes institucionais	Tipo
Governo Collor/Roseane Collor	SIM	NÃO	Simbiontes/parasitas
Técnicos da Secretaria Nacional de Assistência Social	SIM	NÃO	Simbiontes/parasitas
Funcionários da LBA	SIM	NÃO	Simbiontes/parasitas
Grupos no parlamento	NÃO	SIM	Insurretos
Intelectuais	NÃO	SIM	Insurretos
Sociedade civil, sindicatos, militância do serviço social	NÃO	SIM	Insurretos
Mídia	NÃO	SIM	Insurretos

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Quadro 12 – Atores – Tipos de agentes de mudança – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva

Tipos de agentes de mudança			
Atores do período	Busca preservar a instituição	Segue regras da instituição	Tipo
Governo Collor /Roseane	SIM	NÃO	Simbiontes/parasitas
Técnicos da Secretaria Nacional de Assistência Social;	SIM	NÃO	Simbiontes/parasitas
Funcionários da LBA	SIM	NÃO	Simbiontes/parasitas
Grupos no parlamento	NÃO	NÃO	Insurretos
Intelectuais	NÃO	NÃO	Insurretos
Sociedade civil, sindicatos, militância do serviço social	NÃO	NÃO	Insurretos
Mídia	NÃO	NÃO	Insurretos

Fonte: Elaboração da autora (2021).

É muito clara a disputa de atores neste contexto. Simbiontes/parasitas defendem o modelo caritativo/filantrópico e se opõe à insurretos que defendem o modelo de cidadania do qual, neste momento, luta pela sua instalação, em detrimento do primeiro.

Os atores têm clara intenção, simbiontes/parasitas atuam como indicado no modelo Thelen e Mahoney (2010) e se organizam para que a discricionariedade se mantenha alta, por isso a oposição à implementação das normas e o veto efetivo ao texto da LOAS. Isto os caracteriza como vencedores, no período. Quanto aos insurretos, cabe destacar que o modelo de análise diz que eles buscam alianças com atores que, originalmente, lhes seriam opositores, mas que no contexto lhes são úteis. A militância da Assistência Social, por exemplo, neste caso, busca alianças improváveis como a mídia e os parlamentares, mas em função do grande poder de veto do “*status quo* mantenedor de desigualdades” não foram bem-sucedidos.

Contudo, o processo de disputa foi bastante útil para a criação de uma militância organizada em torno da Assistência Social e sua visibilidade na mídia divulga o modelo de cidadania da política.

f) Trajetória da mudança – Quadro geral

Quadro 13 – Quadro da mudança – Primeiro projeto LOAS – Mudança à deriva

Modelo de mudança			Características da instituição alvo	
			BAIXO nível de discricionariedade na interpretação/implementação	ALTO nível de discricionariedade na interpretação/implementação
				<i>Prioridades econômicas destoantes do previsto na Constituição Federal de 1988</i>
Características do contexto político	FORTE poder de veto	<i>Veto de Collor</i>	<p>MUDANÇA À DERIVA</p> <p>ATORES PARASITAS/SIMBIONTES</p>	

FRACO poder de veto			
----------------------------	--	--	--

Fonte: Elaboração da autora (2021).

A mudança no período caracteriza-se como à deriva, pois “as regras permanecem formalmente as mesmas, mas seu impacto muda como resultado de mudanças em condições externas (HACKER, 2005)” (Mahoney e Thelen, 2010, p. 15, tradução nossa). Em outras palavras, a Assistência Social “zarpou” com a Constituição Federal de 1988, tornando-se política pública e “navegou” pela regulamentação e processos afetos ao primeiro projeto da LOAS, mas não “aportou” em nenhum lugar, haja vista o veto presidencial. Ocorre uma variedade de atores influenciando nas regras da política, sejam as formais ou informais, com muitos buscando interesses próprios. Externamente ao modelo vigente até então, muitas coisas estavam acontecendo: mobilização de intelectuais e técnicos, discussões no Congresso, articulações no Executivo, novas configurações e coalizões políticas que serão úteis ao próximo momento.

g) Achados e aprendizados

- 1) O principal avanço do período foi a construção da militância no âmbito da Assistência Social, ela será fundamental daí em diante.
- 2) A análise corrobora que o contexto molda os atores e o tipo de mudança.
- 3) Os técnicos governamentais agora aliados aos intelectuais, apresentam novamente seu poder na construção da Política Pública de Assistência Social, assim como no GT/MPAS.
- 4) Observa-se que, embora os técnicos tenham um papel essencial, engajam-se no processo não por seu comprometimento com o tema, ou militância, mas por necessidades operacionais do cargo. Ainda não se observa um corpo institucional articulado, seja de técnicos ou de militância em volta da Assistência Social.

Pergunta-se: que outras alternativas existiam além daquela que prevaleceu?

Os técnicos do IPEA poderiam ter optado por oferecer a construção do texto à Secretaria Nacional de Assistência Social e à LBA, isto significaria uma proposta de LOAS

diferente, que talvez se adequasse às demandas de Collor, mas a experiência do período constituinte já apontava que esta conjunção de atores não faria avançar o conceito Constitucional.

7.1.2 Um novo salto formal na assistência social – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Mudança por conversão

A forte participação da sociedade civil no processo e as dramáticas condições que envolveram o *impeachment* do presidente Collor retomaram discussões políticas, no âmbito da sociedade, como a endêmica corrupção aliada à pobreza e desigualdade sociais. As forças políticas se reorganizam:

Ao afastar Collor da Presidência, o Congresso se afirmou como poder, e as organizações societárias – sindicatos, organizações estudantis e de classe média profissional – mostraram ter condições de fazer valer sua vontade mobilizando a população contra dirigentes e/ou suas políticas. Em suma, o processo de *impeachment* não foi apenas o afastamento de um presidente que “rompera as regras do jogo”; foi também um processo pelo qual centros de poder político e atores sociais, antes subalternos, afirmaram sua força política, em linha com o processo de democratização iniciado nos anos 1980. (SALLUM JR, 2021, p. 280-281).

A mobilização social toma lugar como forma de pressão do Estrado. Itamar viria ao poder com o objetivo de conciliar e administrar os estragos do processo de *impeachment* do primeiro presidente eleito, após a Constituição Cidadã. Faziam parte do panorama a participação e força política dos movimentos sociais organizados e retomada da ideia de “dívida social”:

Ao recolocar a questão social na agenda política do governo e articular o Estado aos movimentos societários que atuavam na mesma direção, Itamar retomou dois elementos centrais do pacto constitucional de 1988: o que definira o novo regime democrático como uma ruptura em relação ao desenvolvimentismo socialmente excludente; e o elemento participativo da Constituição que atribuía à cidadania anterioridade política em relação ao Estado. A prioridade dada à questão social no governo Itamar Franco materializou-se em políticas de governo e no abrigo institucional dado a iniciativas de movimentos sociais e entidades atuantes no combate à pobreza e à desigualdade. (SALLUM JR, 2021, p. 282).

Com a agenda social retomada, o processo traumático de *impeachment* ajudaria a LOAS e sua regulamentação:

Após a destituição do presidente, uma conjuntura política favorável tornou possível o estabelecimento do diálogo entre governo e sociedade civil. O novo governo buscou uma aliança com as instituições ligadas ao serviço social, as quais já estavam se mobilizando para elaborar um novo projeto de lei para a assistência social. A articulação entre o governo e essas instituições não ocorreu sem tensão; pelo contrário, ela foi uma convergência conflituosa, pois se deu a despeito de discordâncias explícitas e de motivações completamente diferentes. Apesar de não se poder negligenciar o engajamento do governo nesse novo processo de regulamentação, é certo que ele foi repleto de conflitos e polêmicas. (BOSCHETTI, 2006, p. 222).

Itamar assumiu sabendo que havia um espaço de tensão na Assistência Social:

Ademais, logo no início do governo Itamar, o Ministério da Ação Social – que se concentrava em ações clientelistas de ajuda aos pobres – foi transformado em Ministério do Bem-Estar Social, provido de um conjunto de secretarias orientadas para dar efetividade aos direitos fixados pela Constituição de 1988, efetividade definida como dever do Estado, independentemente de prestação contributiva. Comandado por Jutahy Magalhães Junior (PSDB-BA), o novo ministério retomou o debate em torno da regulamentação da assistência social que fora inviabilizada pelo governo Collor. (SALLUM JR, 2021, p. 283).

Olhando friamente o cenário, a primeira esperança é que a LOAS seria aprovada sem tensão. Afinal, Saúde e Previdência Social já constavam consolidadas e era extremamente clara a necessidade de restaurar os equívocos do passado com Assistência Social.

Essa aparente clareza, entretanto, foi construída em meio à muito conflito, sejam internos ao governo, seja entre o governo e a sociedade civil, tudo envolvendo a atuação do parlamento.

Esse cenário de “convergência conflituosa” (BOSCHETTI, 2006), demonstra que o trato institucional com a Assistência Social exige esforço de participação e disputa política confrontado por obstáculos. Isto reforça o que diz Esping-Andersen (1991): políticas que promovem a emancipação social ou, a *desmercadorização*, envolvem processos de luta e disputa para consolidarem-se.

Na construção do segundo projeto da LOAS houve dois movimentos que vão ser potencializados na ação do Legislativo. De um lado, toma forma a militância organizada na área de Assistência Social, capitaneada pela categoria de profissionais de serviço social. De outro, as disputas internas do Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e entre este Ministério e outros do governo, com influência no tema.

Discutindo o primeiro aspecto do debate, cabe lembrar que a Assistência Social se gestou pela ação de técnicos governamentais e acadêmicos, já presentes desde as preparações para a constituinte. Neste momento, uma categoria vai se adensar às discussões, em favor da Assistência Social: a categoria de assistentes sociais. Embora fossem uma categoria presente

na área, como por exemplo no trabalho da LBA ou no setor privado/filantrópico, não se via ainda a atuação formalizada da categoria, nesse campo.

Por algum tempo, a categoria profissional avaliou a Assistência Social como mantenedora de desigualdades sociais, devido ao seu formato filantrópico. Entretanto, após um processo de reconceituação da profissão, ativa-se um novo olhar para esta política, passando a entendê-la como espaço de contradição e disputa política, em especial com seu avanço formal, em 1988. Com essa nova postura, os assistentes sociais capitaneiam e gestam uma militância em torno da Assistência Social, que será muito útil ao processo político do segundo projeto de lei da LOAS.

O processo da construção da militância organizada deu-se pela forma de algumas ações práticas, como a organização dos profissionais no “*1st National Seminar on Social Assistance, in Brasilia, which gave rise to a “Commission for Organic Law on Social Assistance.”*” (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 89). Estes eventos tiveram dois significados relevantes:

O primeiro foi conseguir reunir e articular sujeitos e grupos sociais que, dois anos antes, estavam em campos opostos e não tinham conseguido encontrar nenhuma posição consensual. O segundo foi o de provocar um amplo debate no interior do país sobre a assistência social, tema até então relegado aos bastidores das instituições públicas e das associações filantrópicas. Esse fato inédito não só atraiu novos sujeitos políticos (beneficiários da assistência social e movimento sindical) para a luta em defesa do direito à assistência social como também despertou o interesse de muitos assistentes sociais, que até então estavam distantes de qualquer movimento de formulação e defesa da assistência como política pública. É possível entender esse fato como a implantação da semente da politização da assistência como direito social no Brasil. (BOCSHETTI, 2006, p. 230).

Adensaram-se à esta luta o movimento sindical, a ABEPSS (Associação Brasileira e Ensino e Pesquisa em Serviço Social) e estudiosos vinculados à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e, inusitadamente, os funcionários da LBA. Estes últimos mudaram sua posição política com relação à LOAS, reconhecendo a necessária regulamentação, em função da experiência com Roseane Collor à frente da instituição. Todavia, continuaram a ser desfavoráveis à destruição da instituição, propondo uma via do meio, em que a LBA passaria a ser um órgão aglutinador da Assistência Social, nos municípios.

Utilizando como molde o texto da UnB e, mesmo com divergências, estes atores se debruçaram em favor da regulamentação da LOAS, sob moldes democráticos, resultando em um documento consensual:

There they wrote a document entitled “Viewpoint that we support.” This document was used by Deputy Eduardo Jorge (PT) and others, who submitted Congressional Bill No. 3154-91, with Deputy Fátima Pelaes (PSDB) as the rapporteur, and was widely discussed with society at seminars across the country jointly promoted by the Ministry of Social Welfare LBA, SESC and SESI. (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p 89).

Este texto enfatizava a melhoria da gestão e organização da política, propondo a criação de um sistema descentralizado e participativo. Nas discussões deste movimento estava a origem conceitual do que se chamaria de SUAS, em 2004.

O texto vindo da militância organizada possuía apoio do Legislativo, mas era sabido que, se a iniciativa do projeto de Lei não fosse validada pelo Executivo, ele seria passível de veto presidencial, novamente. Era preciso pressionar a ação do Executivo:

A primeira pressão política veio da Câmara dos Deputados, por meio da deputada Fátima Pelaes, que procurou o ministro em fevereiro de 1993 e “convocou” o executivo a cumprir o seu dever. A segunda pressão era jurídica e partiu do Supremo Tribunal Federal, que, no mês de maio de 1993, enviou ao MBES uma Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pela Federação Nacional das Apaes. Essa federação acusava os poderes executivo e legislativo de ignorarem seu dever de regulamentar a Constituição e de, conseqüentemente, restringir os direitos de pessoas idosas e portadoras de deficiência. (BOCSHETTI, 2006, p. 239).

Na verdade, o principal gargalo era o financiamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), embora juridicamente consolidado pela decisão do STF, a SNAS entendia que o financiamento do BPC não deveria onerar a Seguridade Social. Esta posição colocou a SNAS em longo período de inércia, embora pressionada, no âmbito do MBES, a construir o texto do Executivo para LOAS.

Somado a isso, em 1993, o governo colocou-se claramente contra o texto produzido no âmbito da sociedade civil:

In mid-1993, during President Itamar Franco’s administration (PMDB), with Jutahy Magalhães Júnior (PSDB) as Minister of Social Welfare, there was a position from the Executive Branch of Government against the project, which had been under discussion by social and political actors involved in the movement in favor of the Organic Law on Social Assistance (LOAS). A different proposal for regulation had been drawn up that was fundamentally contrary to the expectations of these actors. At that conference, under the leadership of then councilwoman for the city of São Paulo, Aldaíza Sposati (PT), a specialist in the area, a stand against the project of the organizers arose. The main items of Bill No. 3154, analyzed point by point by the members of the conference, were agreed upon by acclamation. The organizers upheld the results and submitted the bill to the National Council on Social Assistance, which approved it, but with restrictions proposed by the Finance Ministry in order to avoid a negative impact on the government budget. (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 89).

Com a forte reação da sociedade civil e os demais fatores de pressão, O MBES passou a estar no meio de um impasse. Para resolvê-lo decidiu-se transpor a discussão para um campo político “neutro”: o Conselho Nacional de Seguridade Social. Nesta instância de controle social superior à SNAS e no âmbito do MBES, foi possível colocar na mesa os vários atores e decidir um texto para LOAS.

O Conselho capitaneou um debate nacional, cuja base era o texto da militância organizada (SÁTYRO; CUNHA, 2014). Após os ajustes e o consenso conflituoso o texto passou a tramitar internamente no governo, na busca de apoio para evitar o veto:

Ao mesmo tempo em que trabalhava na redação final do anteprojeto, a equipe do MBES negociava sua aprovação com os outros Ministérios, sobretudo os da Economia, Planejamento e Previdência, pois desejava absolutamente aprovar o projeto sem nenhum veto [...] (BOSCHETTI, 2006, p. 246).

Neste processo, Fernando Henrique Cardoso, como ministro da economia, apresentaria seus primeiros contatos com a Assistência Social, impondo-lhe limites orçamentários. Contrário à aprovação da LOAS, sua condição envolvia, principalmente, o valor a ser dispendido no pagamento do BPC. A partir da discussão com o MBES, a área da economia condicionou apoio ao texto da LOAS, desde que o BPC não atingisse mais do que 400.000 beneficiários e cuja renda *per capita* fosse definida abaixo de $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo. A principal restritividade do BPC foi então, imposta pela área econômica do governo. Como era uma luta, cujo fim principal era garantir a aprovação sem veto, assim foi feito com relação ao texto da LOAS, embora isso diminuísse o escopo imediato de abrangência do BPC:

Foi assim que o projeto de lei do MBES, apresentou critério absolutamente restritivos: somente teriam acesso aos benefícios as pessoas portadoras de deficiência absolutamente incapazes para o trabalho e para a vida independente e as pessoas com mais de 70 anos cuja renda per capita mensal não ultrapassasse $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo. Não satisfeitos com critérios tão injustos, os tecnocratas, preocupados apenas com os gastos econômicos, ainda impuseram que esses benefícios fossem implementados gradual e progressivamente: em 12 meses para as pessoas idosas e em 18 meses para as pessoas portadoras de deficiência. (BOCHETTI, 2006, p. 247).

Construído o consenso no governo, o parlamento agiu rápido. A LOAS foi aprovada em tempo recorde, de 68 dias de tramitação na Câmara e 12 dias no Senado (BOSCHETTI, 2006, p. 259).

A LOAS trazia não só a mera formalização do formato da operacionalização, mas principalmente “a obrigação de fazer”, por parte do governo federal, além de importantes inovações:

- Destitui-se o espaço do modelo caritativo/filantrópico;
- Fortalece-se estados e municípios na ação descentralizada e participativa;
- Criam-se estruturas deliberativas e participativas (conselhos);
- Institucionalizam-se ferramentas de planejamento, gestão e financiamento.

Sátyro e Cunha (2014, p. 6) salientam as particularidades deste processo histórico da LOAS:

What is clear from this brief history is that the construction of the Organic Law on Social Assistance was a much more lengthy and polemic process than the inclusion of the right in the Constitutional Assembly, as it took five years to be approved. The disputes took place among political and social groups in the legislative and executive arenas, especially the former, given the issue's legislative character and the fact that Congress was more favorable to regulation. In this process, the relationship among players from Congress, from the bureaucratic structure and from society was crucial to achieve the necessary social support to approve the Organic Social Assistance law. The democratic environment based on universal suffrage and multiparty system allows for real pressure from social and political organized groups creating constraints to state intervention, in this case, the state veto (ESPING-ANDERSEN, 1990; KORPI, 1983). Constitutional provisions were regulated, on the one hand, according to the power pressure of these groups and, on the other, to the obligations imposed by the Constitution itself and subsequent regulations in this specific area. We understand that changes in the rules of the game allowed the social assistance policy community (KINGDON, 2003), then a minority, to pressure the government to regulate what was determined by the constitution. The rules undermined the ability of the majority in the bureaucratic apparatus and government to block such innovations in the Brazilian social protection policy, barring any reversion to the previous model.

Quando as autoras apontam que a LOAS foi mais penosamente discutida que o avanço da Constituição é importante frisar ela significou, de fato, uma inflexão na discricionariedade da Assistência Social. O contexto da Constituição trazia desafios diferentes, diretamente impulsionados pelo clima de redemocratização. Como visto, a Assistência Social foi quase que uma “consequência natural” no âmbito da seguridade, dada a consciência das inúmeras iniquidades nacionais. O papel dos atores e os conflitos envolvidos, nos momentos seguintes, apresentam as dificuldades para interferir na discricionariedade de uma política com um impacto político tão efetivo. A principal política social *desmarcadorizante*, componente da seguridade, passou a lidar diretamente com o poder de veto do “*status quo* mantenedor de desigualdade”. Processo que já dá indícios dos percalços seguintes, pois o passo da

regulamentação era o primeiro no caminho a ser enfrentado, no Governo Fernando Henrique Cardoso.

7.1.2.1 Análise: atores, contexto e instituições Lei Orgânica da Assistência Social - Mudança por conversão

a) Quadro mecanismo causal

Quadro 14 – Mecanismo causal – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão

Mudança institucional	Impacto deste processo de mudança
A LOAS regulamentou a Assistência Social	Criação do CNAS, instância participativa e deliberativa
	Abriu-se espaço para operar o BPC e organizar a Assistência Social no modelo de cidadania
	Exigência da instituição de conselho, plano e fundo em todas as esferas de governo

Fonte: Elaboração da autora (2021).

b) Instrumentos normativos representativos da mudança:

Quadro 15 – Instrumentos normativos representativos da mudança – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão

Normativa	Função
Projeto de Lei nº 3.154 de 25 de agosto de 1992	Proposta da comissão mista que teve como base o texto UnB
Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993	Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)

Fonte: Elaboração da autora (2021).

c) Características do contexto político

Quadro 16 – Características do contexto político – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão

Grau	Fontes de Veto	Pontos de Veto
BAIXO	Ministério da Previdência Social	Contrário à regulamentação
	Secretaria Nacional de Assistência Social	Contrário à regulamentação
	Ministério da Fazenda	Deu limite orçamentário à proposta.

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Apesar de a maioria dos atores com poder de veto serem desfavoráveis à norma, o ambiente construído pelo movimento social organizado, que levou ao *impeachment* de Collor, deu visibilidade à urgência de regulamentação da área de Assistência Social. Isso, somado ao

forte impacto midiático dos escândalos de corrupção envolvendo a primeira-dama e a LBA. A conjugação destes temas levou a um governo de coalização. Apesar de manter a austeridade econômica, Itamar adotou um estilo diferente de Collor, por claros motivos de necessidade de distanciamento da imagem:

Em segundo lugar, o governo Itamar Franco divergiu do antecessor ao estimular a formulação e a execução de políticas de combate às consequências da grande desigualdade social vigente. No período Collor, a busca da estabilidade monetária e as tentativas de realizar reformas liberais marginalizaram completamente o social da agenda governamental; mais do que isso, aquele governo confrontou os atores coletivos que demandavam direitos sociais e maior participação na renda e nas decisões. Itamar Franco, ao contrário, recusava a definição estreita de modernidade adotada no governo Collor; para ele a afirmação do Brasil como nação dependia justamente do enfrentamento da questão social, da elevação do padrão de vida da população pobre. (BOSCHETTI, 2006, p. 246).

Um governo aberto ao diálogo na área social e aliado ao aumento do volume de militância na área de Assistência Social fizeram com que, mesmo em um ambiente de negativa à norma, esta viesse a se consolidar.

Cabe apresentar ainda, no contexto Itamar, um dos movimentos que começa a aparecer durante esse período e que fará parte da agenda pública daí em diante, com impacto para a Assistência Social, será o “discurso da fome”. Com movimentos sociais fortes, o discurso da fome resgatava a ideia de “dívida social” e lembrava a sociedade dos avanços, ainda sem início, que estavam postos na Constituição de 1988.

Por todo Brasil surgem comitês de solidariedade e cidadania contra a fome. A força desse movimento solidário e voluntário esvazia a urgência do Estado de assumir e construir seu caminho em direção a uma Proteção Social Estatal. (GARCIA, 2009, p. 10).

Isso aumentou a disposição dos governos em aceitar um enfrentamento da questão social e maior abertura ao tema, situação que favorecia o espaço para a Assistência Social, embora ela, enquanto política pública, não fosse apontada como solução ou sequer como parte do enfrentamento do problema, pois a opção por ações emergenciais tomava a frente:

Outro conjunto marcante de iniciativas do governo Itamar teve como objetivo minorar os efeitos da pobreza extrema, que atingia então 32 milhões de brasileiros, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (Peliano, 1993). Ainda em 1992, seu governo articulou-se com a Frente Nacional de Prefeitos para definir formas de auxílio aos mais pobres. Em 1993 ampliou o escopo dessas articulações incluindo organizações sociais, partidos políticos e entidades estatais. A criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), em abril de 1993, composto por representantes do governo e, majoritariamente, da sociedade civil, foi um dos pontos altos desse processo de articulação entre o governo e associações não

governamentais. O Consea teve dom Mauro Morelli, bispo de Caxias, RJ, como seu presidente e o sociólogo Herbert José de Souza (Betinho), do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), como sua liderança mais expressiva. Sob o estímulo desse Conselho, uma comissão especial formulou o Plano de Combate à Fome e à Miséria para orientar a distribuição de cestas básicas em colaboração da Igreja e de movimentos sociais.¹³ A ação governamental ocorreu de forma inter-relacionada a iniciativas de mobilização societária como a Ação da Cidadania (rede nacional de entidades sob a liderança de Betinho em favor da população abaixo da linha da pobreza) e o Comitê de Entidades Públicas (Coep),¹⁴ formado por empresas e outras organizações estatais, ambos constituídos em 1993. (SALLUM JR, 2021, 283-284).

Percebe-se que dois movimentos começam a se desenhar, de um lado uma certa regulação da Assistência Social, nos moldes de política de cidadania, mas ainda timidamente efetivada na prática, e de outro, ações emergenciais relacionadas ao combate à fome. São elas: “alimentação e nutrição infantil; merenda escolar; alimentação do trabalhador; distribuição emergencial de alimentos; reforma agrária; e geração de emprego e renda”, que resultaram em aumento significativo do dispêndio público para os mais pobres. (Paiva, 2009, p. 20 apud SALUM JR., 2021, p. 284). Estas medidas são adotadas com prioridade política e recursos avolumados, sob a pecha emergencial de solução dos problemas.

O discurso da fome e os caminhos do seu enfrentamento dão uma sensação de substituição do modelo caritativo/filantrópico por um modelo filantrópico/emergencial que continua a tangenciar os problemas sociais, relegando a efetivação da política pública a um segundo plano. Este modelo será crescente, conforme se verá no governo Fernando Henrique Cardoso.

d) Características institucionais

Quadro 17 – Características –institucionais - Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão

Grau	Discrecionalidade/interpretação/implementação
ALTO GRAU	O <i>impeachment</i> de Collor revelou o quão nebuloso era o ambiente da LBA, gerando a necessidade de regular a Assistência Social
	Ministério da Previdência Social teme o aumento de dispêndio financeiro com benefícios assistenciais
	A Secretaria Nacional de Assistência assume os impedimentos orçamentários do Ministério da Previdência e da Fazenda
	Ministério da Fazenda (com FHC como ministro) determinou a restrição do BPC. Em função do limite orçamentário, a lei ficou mais restrita

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Praticamente todos os atores do Executivo tinham interesses na manutenção do modelo anterior. Contudo, como chamam atenção Sátyro e Cunha (2014, p. 90) “*the*

obligtions imposed by the Constitution itself” foram a pressão mantenedora do movimento de mudança apesar de nenhum autor de influência responsável quisesse fazê-lo. O formal impõe-se ao informal com força de mudança institucional.

e) Atores

Quadro 18 – Atores – Tipos de agentes de mudança – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão

Tipos de agentes de mudança			
Atores do Período	Busca preservar a instituição	Segue regras da instituição	Tipo
Atores governamentais – MPAS/SNAS/Ministério da Fazenda	SIM	SIM	Oportunistas
Sociedade civil e militância	NÃO	NÃO	Oportunistas
Acadêmicos	NÃO	NÃO	Oportunistas
Parlamento	NÃO	NÃO	Oportunistas

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Quadro 19 – Atores – Alinhamento das Coalizões – Lei Orgânica da Assistência Social – Mudança por conversão

Alinhamento das coalizões			
Atores do período	Aliados com os apoiadores institucionais	Aliados com os desafiantes institucionais	Tipo
Atores governamentais – MPAS/SNAS/Ministério da Fazenda	SIM	NÃO	Oportunistas
Sociedade civil e militância	NÃO	SIM	Oportunistas
Acadêmicos	NÃO	SIM	Oportunistas
Parlamento	NÃO	SIM	Oportunistas

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Os quadros de análise dos atores são bem característicos quanto aos seus movimentos, no mesmo contexto. Embora todos sejam oportunistas, alguns querem utilizar a situação para garantir a permanência e alguns buscam a mudança.

Os atores contrários não querem, necessariamente, impedir a regulamentação, pois como se viu, o ambiente social não deixava dúvidas quanto à necessidade de regulamentação. Contudo, estes atores utilizam-se, oportunisticamente, de seu poder de veto e induzem empecilhos ao avanço da Assistência Social, em termos orçamentários. Fazem com que

atores, que teriam características de insurretos, procurem “eliminar as instituições ou regras existentes, e o fazem mediante ações mobilizadoras voltadas ativamente e visivelmente contra elas” (MAHONEY; THELEN, 2010). Assumem a posição de oportunistas, dado os opositores em jogo. Para aproveitar a oportunidade de mudança eles rebaixam suas exigências, em função de não perder a disputa. Observa-se ainda, adicionalmente, como no próprio âmbito governamental os atores se chocam quanto aos objetivos e transitam entre a necessidade de mudança e a resistência.

f) Trajetória da mudança – Quadro geral

Quadro 20 – Trajetória da mudança: Lei Orgânica da Assistência Social - Mudança por conversão

Modelo de mudança		Características da instituição alvo	
		BAIXO nível de discricionariiedade na interpretação/implementação	ALTO nível de discricionariiedade na interpretação/implementação
			<i>Promulgação da LOAS</i>
Características do contexto político	FORTE poder de veto		
	FRACO poder de veto <i>Itamar Franco – governo conciliação</i>		<p>MUDANÇA POR CONVERSÃO</p> <p>ATORES OPORTUNISTAS</p>

Fonte: Elaboração da autora (2021).

A LOAS não “inventa” a Política de Assistência Social, mas a coloca sob novos patamares. A Constituição, em função de seu contexto e condições operacionais, principalmente após a atuação do Centrão, significou avanços com retrocesso. Ademais, deixou *a posteriori* a implementação das políticas previstas. Lembra-se a orfandade da

Assistência Social na Constituição e o impacto na amplitude do texto constitucional nesta área.

A LOAS desenvolve-se em outro contexto aproveitando-se exatamente das lacunas constituintes para avançar. Os intelectuais formularam um espectro mais amplo da política aproveitando-se da ausência de conceito definido. Utilizam como horizonte o atendimento às necessidades humanas, reestruturam toda a gestão e financiamento rompendo com as históricas instituições ineficientes. E ainda, adotam uma postura agressiva no aumento da presença da Assistência Social e no financiamento da Seguridade Social. Proposições utópicas vão sendo remodeladas em relação à prática da política ao longo do caminho, mas que em essência permanecem no texto da LOAS.

Este momento, é, portando, uma mudança por conversão, porquê de fato “converte” em fatos aquilo que somente havia sido nominado na Constituição. Partindo das suas lacunas, avança, e promove consolidação formal.

Inicia-se um novo panorama no campo da discricionariedade em que a perspectiva caritativa/filantrópica foi tornada informal e passa a ser gradualmente substituída por uma perspectiva filantrópica/emergencial, mudando-se a prática em sua forma, mas mantendo-se como princípio e confrontando-se diretamente com a efetivação dos preceitos da LOAS quanto a sua previsibilidade de gestão e orçamento, além da perspectiva descentralizada e participativa de enfrentamento das desigualdades sociais, em uma perspectiva de prevenção.

g) Achados e aprendizados

O período é emblemático e inflexivo para a história da Assistência Social. Neste ponto cabem algumas reflexões:

1) O tempo de demora na regulamentação aponta como o “campo social-assistencial”, em um país com desigualdades estruturais e com uma perspectiva clientelista forte vai envolver naturalmente tempo e disputa política;

2) É preciso apontar a força e a importância da ação dos técnicos e dos movimentos organizados para que a Assistência Social ganhasse a agenda política no Brasil.

Como visto, o clientelismo e o patrimonialismo não são acidentais, pois construíram os rumos da cultura política nacional. A distância do Estado com relação à sociedade fez com que a Assistência Social tenha sido fruto dos gabinetes e salas de estudo acadêmicos e com pouca participação efetiva dos usuários da política. Contudo, embora mantido longe de seus beneficiários, o campo social assistencial mostrou-se necessário *per si* e nasce das mesmas

disputas no âmbito do Estado, demonstrando os limites protetivos sociais que o mercado não consegue aplacar.

Pergunta-se: que outras alternativas existiam além daquela que prevaleceu?

Alternativamente, o Ministério do Bem-Estar poderia ter optado por permanecer na inércia sobre o tema, mas a ação de movimentos sociais, que levou ao *impeachment* do presidente atuou nas coalizões do próprio governo, forçando a construção de consenso quanto à norma.

7.2 ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS – NOVAS DISPUTAS NO CAMPO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL – MUDANÇA À DERIVA

Em meados da década seguinte, sob o governo FHC, a reforma do sistema de proteção social voltou à ordem do dia. Em outro ambiente intelectual e valorativo e em meio às restrições fiscais que acompanharam o programa de estabilização e as reformas pró-mercado, um outro ciclo de mudanças veio alterar a fisionomia do sistema brasileiro de proteção social. (DRAIBE, 2003, p. 70).

Fernando Henrique Cardoso é o segundo presidente eleito após a Constituição. Tendo sido ministro no governo Itamar, traz consigo o êxito do Plano Real. A estabilidade econômica e a abertura comercial são os grandes desafios aportados por ele como relevantes.

Além deste escopo, o governo FHC vem a reboque de algumas expectativas: a) combate à corrupção, haja vista o *impeachment* de Collor; b) combate à fome; c) efetivação do legado da Constituição; regulado, mas não operacionalizado em integralidade; d) enfrentamento das ainda crescentes desigualdade e pobreza. Lembre-se de se tratar de um presidente sociólogo, com larga produção acadêmica e entendimento da realidade nacional e seus desafios.

Em meio a cenários e pressões, no que se refere à área social, FHC dá forma a um governo híbrido com avanços e retrocessos, mantendo como principal foco a estabilidade econômica.

A proteção social, em seu governo, está desenhada no documento intitulado “Uma Estratégia de Desenvolvimento Social” (BRASIL, 1996, p. 3-7), do qual são extraídos, a seguir, alguns pontos para análise:

PLANO REAL E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Para enfrentar os antigos, graves e complexos problemas sociais brasileiro e caminhar na direção da uma sociedade de bem-estar, aumentando a desigualdades de oportunidades, proporcionando proteção contra as situações estruturais de risco,

combatendo a pobreza e a desigualdade e eliminando todas as formas de discriminação social (especialmente de gênero e de raça).

A Política Social do Presidente Fernando Henrique Cardoso compreende,

1. Como condições necessárias:

Consolidar e garantir a estabilidade macroeconômica

Promover a Reforma do Estado, da Administração e a Reforma Tributária e a Reestruturação dos Serviços Sociais Básicos

2. Como grandes desafios:

Retomar o crescimento econômico sustentado

Garantir a geração de mais e melhores empregos e oportunidade de obtenção de renda

Melhorar a distribuição de renda

[...]

4. Como Programas Básicos

[...]

Educação

Melhoria do Ensino Fundamental e Valorização do Professor

Combate ao Analfabetismo Adulto e Funcional

Melhoria do Ensino Profissional

Esporte Solidário

Parceria com a Sociedade Civil

Trabalho, Emprego e Renda

Criação de Oportunidades de Trabalho e de Geração de Renda: PROGER Rural

PROGER Urbano

PROEMPREGO

Sistema Nacional de Emprego – SINE

Abono Salarial

Programa de Crédito Produtivo Popular

Qualificação e Requalificação de Trabalhadores:

Programa Nacional de Qualificação Profissional

Protocolo do Emprego

Reforma Agrária:

Assentamento de Trabalhadores Rurais

Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF)

Saúde, Alimentação e Nutrição

Redução da Mortalidade na Infância e da Mortalidade Materna

Reequipamento do Sistema Público de Saúde (REFORSUS)

Controle da Febre Amarela e da Dengue

Eliminação da Hanseníase

Modernização da Vigilância Sanitária

Vida Ativa

Alimentação e Nutrição:

Programa Nacional de Alimentação Escolar

Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos – PRODEA

Saneamento Básico e Habitação

Pró-Saneamento

Programas de Ação Social em Saneamento – PASS e PROSEGE

Pró-Moradia

Carta de Crédito

Crédito Direto ao Consumidor para Compra de Material de Construção –

CREDMAC e para Aquisição de Imóvel – CRED-CASA

Programa Habitar Brasil

Justiça, Previdência e Assistência Social

Combate ao Trabalho Escravo, Infantil e Degradante

Melhoria das Condições e dos Ambientes de Trabalho

Reabilitação Integral da Pessoa Portadora de Deficiência

Integração Sócio-Laboral aos Portadores de Deficiência

Melhoria no Atendimento do Cidadão

Renda Mínima para Idosos e Deficientes

Apoio Escolar à Criança Carente (Brasil Criança-Cidadã)

5. Como compromisso inadiável

O fortalecimento e a Ampliação do Programa Comunidade Solidária, para:

Desenvolver e aprimorar mecanismos ágeis e eficazes de combate às situações agudas de pobreza, à indigência e à fome.

Fortalecer as atividades voltadas para a extensão dos serviços públicos e para o fornecimento de proteção social adequada aos segmentos e grupos sociais em situações e áreas mais vulneráveis

Desenvolver formas inovadoras de articulação entre os diferentes níveis de governo na luta contra a fome e a miséria

Consolidar e apoiar as atividades voltadas para fortalecer o controle públicos, aumentar a participação, desenvolver novas parcerias com a sociedade civil e realizar experiências inovadoras.

Note-se que o documento não faz menção aos grandes Sistemas: de Saúde, Previdência e Assistência. Trata-se de ações pontuais, em áreas genericamente agrupadas, seguindo a lógica da necessidade específica dos indivíduos particulares e não sob a lógica da proteção e da prevenção.

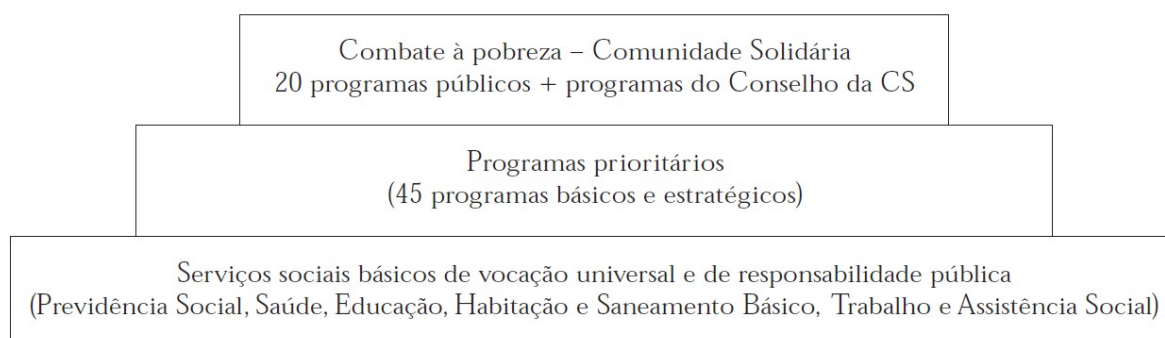
A ação social no governo FHC vai orbitar em torno da ideia de um “sistema de proteção social” como diz Draibe (2003):

A política social do período, como vimos em alguns poucos exemplos, não se reduziu ao programa de enfrentamento da pobreza, nem foi este privilegiado em detrimento dos programas sociais universais, especialmente os de educação e saúde. Até onde as informações nos permitem verificar, orientou-se por uma **concepção ampla de sistema de proteção social**, no interior do qual foram feitas as opções de desenho e encaminhadas as prioridades programáticas. (Grifo não original) (DRAIBE, 2003, p. 90).

Os itens aqui destacados: “1. Como condições necessárias; 2. Como grandes desafios; 4. Como Programas Básicos; 5. Como compromisso inadiável” indicam o tom e a singularidade da proposta do governo FHC. É sob este panorama que se desenvolverá a Assistência Social que havia sido recentemente regulada na LOAS.

Basicamente o desenho da proteção social pode se resumir conforme a figura:

Figura 9 – Desenho de Sonia Draibe sobre a proteção social no governo FHC



Embora ditas como de responsabilidade pública, as políticas de vocação universal como: Previdência, Saúde, Educação, Habitação e Saneamento, Trabalho e Assistência Social não são mencionadas em sua totalidade legal, sendo, em seguida, resumidas em um conjunto de 45 programas prioritários. Note-se que a Assistência Social aparece no texto referenciada somente como o BPC (Renda Mínima para Idosos e Deficientes) e não é feita nenhuma menção aos inéditos e recentes serviços, projetos e demais benefícios previstos na LOAS, assim como também não aparecem juntas as políticas pertencentes ao escopo da Seguridade Social, conceito sequer meramente mencionado.

Observa-se, do ponto de vista da propensão ao gasto social do Estado, uma timidez participativa complementada pela ação da sociedade, chamada como coadjuvante, mas quase operada como ator principal. Evita-se apresentar inovações, exceto pela prioridade estampada ao Programa Comunidade Solidária:

O terceiro eixo programático é o de combate à pobreza, conforme as prioridades estabelecidas: redução da mortalidade infantil; desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; geração de ocupação e renda; qualificação profissional; melhoria das condições de alimentação dos escolares e das famílias pobres; melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar. Liderado pelo Programa Comunidade Solidária, foi concebido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade. Na sua frente pública e sob a ação supervisora da Secretaria Executiva, foram selecionados vinte programas a serem canalizados, em ação simultânea, aos segmentos sociais mais carentes, focalizados pelos critérios territorial (municípios) e de renda (familiar). Na sua frente não-governamental, o Conselho do Programa Comunidade Solidária foi entendido como *um mecanismo de articulação entre o governo federal e a sociedade civil, visando à mobilização, ao diálogo e à implementação de experiências inovadoras*. (DRAIBE, 2003, p. 73-74, grifo nosso).

O Programa Comunidade Solidária é o aglutinador e catalizador dos propósitos do sistema de proteção social do governo FHC, apontado como centro propulsor de todos os demais componentes. Focado na parceria entre público e privado, demonstra o objetivo de tratar com particularidade os problemas sociais urgentes, renunciando à visão protetiva de longo prazo. Esta opção pelo imediatismo da ação social tem como base a leitura de que alguns obstáculos precisam ser anteriormente enfrentados, como: “Consolidar e garantir a estabilidade macroeconômica; promover a Reforma do Estado, da Administração e a Reforma Tributária e a Reestruturação dos Serviços Sociais Básicos” (BRASIL, 1996). Esta prioridade está baseada no que ele chama de “escassez de recursos” e “ineficiência do serviço público”.

A sensação é de que, uma vez enfrentados os pilares macro, o conteúdo do desenvolvimento e enfrentamento da desigualdade viria de arrasto.

Para construir este escopo de ação, no âmbito da política social, dois movimentos interessam aqui, com rebatimentos para a Política de Assistência Social:

- 1) A focalização como estratégia de combate à “ineficiência” do Estado e das políticas sociais;
- 2) A descentralização, que adensada ao foco na parceria com a sociedade civil, por meio do Programa Comunidade Solidária, propõe retirar do governo federal o peso da realização das ações sociais, com vista a concentrar-se nos grandes objetivos de estabilidade econômica.

Quanto à focalização, o documento de FHC coloca forte demanda na relação entre Estado e Sociedade, com o repasse, para esta última, das atividades “não essenciais”. E indica que o foco deve ser nos “mais vulneráveis”, não nos termos constitucionais, mas nos termos orçamentários:

O campo da proposta é delimitado: a política social tratada no documento é a que se destina a garantir o direito social, a promover a igualdade de oportunidades e a proteger os **grupos vulneráveis**. Não abrange, portanto, os outros programas públicos sociais ou de impacto social, restringindo-se aos *voltados* “mais diretamente para políticas de bem-estar e promoção social que são – seguindo a tradição internacional – as áreas de educação, saúde e nutrição, Previdência Social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento”. (DRAIBE, 2003, p. 72-73, grifo nosso).

Em todos os campos sociais propõe-se o atendimento ao público focal, com a nítida opção pela transferência de renda, em detrimento da prestação de serviços sociais públicos. Isso implica em redução de gastos, principalmente com estrutura operacional desonerando o Estado.

A perspectiva emergencial é feita por dois eixos: a) o primeiro, o Programa Comunidade Solidária para a prestação focalizada de serviços pela via da sociedade civil e b) o segundo, pela lógica das bolsas de transferência de renda:

A segunda e decisiva circunstância, que parece ter efetivamente alavancado e ampliado o escopo da Rede, foi a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza, em 2000. Já no ano seguinte de sua aprovação, foram criados os programas Bolsa-Alimentação (na área de saúde), Agente Jovem (na Secretaria da Assistência Social) e, pouco mais tarde, Auxílio-gás (2002). E foram acoplados aos anteriores, o Bolsa-Escola, de 1998, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), de 1995, e outros programas de transferência preexistentes. Nascia assim a Rede Social Brasileira de Proteção Social, concebida como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda,

destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social. Sob a liderança do Projeto Alvorada e apoiada na implantação do Cadastro Único, instrumento da unificação das transferências, a Rede Social se formava pelos seguintes programas:

Bolsa-Escola (MEC).

Bolsa-Alimentação (MS).

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (MPAS).

Programa do Agente Jovem (MPAS).

Bolsa-Qualificação (MT).

Benefício Mensal – Idoso (MPAS).

Benefício Mensal – Portadores de Deficiência (MPAS).

Renda Mensal Vitalícia (MPAS).

Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA).

Auxílio-gás (MME). (DRAIBE, 2003, p. 88).

Apresentando este largo arcabouço de bolsas, Draibe (2003), aponta as inconsistências e desafios envolvidos em combater a pobreza por meio de transferência de renda. Ela analisa experiências internacionais cujo foco permaneceu no aspecto monetário e “limitam-se a identificar bem os necessitados e suas necessidades, variando o valor final do subsídio, segundo as circunstâncias: ter filhos, precisar de gás, etc.” (DRAIBE, 2003, p. 93-94), mas sem o que ela chama de “diferencial brasileiro” que é a prestação de serviços públicos. Segundo ela, no caso brasileiro, este erro não foi cometido em tamanha monta, tendo em vista que permanece, em última instância, a referência no acesso aos serviços sociais:

Fosse pago o recurso onde fosse, unificado ou não no cadastro único, com cartão ou sem o importante é que se pretendeu sempre que as instituições, as redes e as culturas próprias de cada área fossem mobilizadas de modo que a transferência monetária não substituísse a provisão dos serviços nem se afastasse deles – a escola, o posto de saúde – onde se situavam e se situam os corpos técnicos do Estado que podem e devem, cada qual na sua área particular, zelar pelo cumprimento dos objetivos.

Portanto, menos pelo compromisso moral das famílias em manter seus filhos na escola ou levá-los ao posto de saúde, o que se pretendeu foi o comprometimento do Estado – insisto, serviços sociais, assistentes sociais, professores, médicos, paramédicos, conselhos locais – com a melhoria do desempenho das crianças, dos adolescentes e de suas famílias. (DRAIBE, 2003, p. 93).

A estratégia de combate à pobreza por meio da transferência de renda implica em um foco de atenção cuja principal medida é o cumprimento das condicionalidades, como ir à escola e ao posto de saúde, mas como argumenta a autora, em se resumindo a isso, corrobora desigualdades e constrói estigmas (DRAIBE, 2003). A autora aponta que o “diferencial” na construção de autonomia podia e deveria ser, de fato, a prestação de serviços continuados de proteção social, estes sim garantidores, ao longo prazo, de reais implicações na vida dos atendidos.

Contudo, lembra-se que esta perspectiva de atenção social se aproxima do modelo *stricto sensu* de atendimento às necessidades humanas. Neste ponto é importante frisar uma diferença de conceitos que fará parte do escopo de discussão da Assistência Social, ou seja, deste momento em diante, há de se considerar a relação entre o **campo** da Assistência Social e a **Política** de Assistência Social nos moldes constitucionais.

O **campo** da Assistência Social se refere às necessidades humanas e significa a oferta de ações para criar autonomia e proteção física aos indivíduos, para isso, cabem ações de toda ordem: promoção do acesso à educação (Bolsa Permanência, Auxílio Educacional, Bolsa Escola); acesso ao transporte (Auxílio Transporte), para citar alguns exemplos. E as diversas bolsas que materializam a estratégia de transferência de renda podem pertencer a este escopo mais amplo do **campo** da Assistência Social.

Já a **Política** de Assistência Social, nos moldes da Constituição Federal de 1988, ocupa-se exclusivamente das necessidades humanas por meio da garantia dos mínimos sociais. Significa dizer que, no **campo** da Assistência Social, a Carta Magna instituiu na Seguridade Social uma **política** pública cujo objetivo é unicamente enfrentar, continuamente, as desigualdades sociais, não por meio de ações pontuais de promoção, mas como parte de um escopo protetivo de ação continuada. Para este intento, o seu financiamento, serviços, programas, projetos e também benefícios se organizam articuladamente com o objetivo último de alcançar a **autonomia** dos indivíduos. Isso pode significar o trabalho articulado da Assistência Social com diversas outras políticas públicas do **campo** social.

Frisa-se a autonomia neste caso, porque significa, em termos reais, ações para construir emancipação, desvincular seu público da sua dependência, alcançando liberdade. Nas palavras de Esping-Andersen (1991), desmercadorizando a vida por meio da autonomia construída. Para tanto, esta **política** pública rege-se por princípios e diretrizes:

CAPÍTULO II

Dos Princípios e das Diretrizes

SEÇÃO I

Dos Princípios

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - **supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;**

II - **universalização dos direitos sociais**, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, **vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;**

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

SEÇÃO II

Das Diretrizes

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - **primazia da responsabilidade do Estado** na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, 1993, grifo nosso)

Nestes grifos ao texto da LOAS (1993) se impõem as diferenças com relação à Política de Assistência Social e a perspectiva de transferência de renda. É certo que ambas atendem e se dedicam à públicos semelhantes, como as vítimas das desigualdades sociais na sociedade brasileira. Porém, na organização dos serviços e, principalmente, nos princípios e objetivos, estas duas perspectivas de ação social vão se afastando e construindo um quadro incompatível, como salientado por Theodoro e Delgado (2003, p. 122):

Se o que se busca é o efetivo enfrentamento desse quadro, em sua plenitude e complexidade, é necessário que a ação pública tenha um escopo mais amplo. O combate à pobreza não pode ser o objetivo único da política social, mas produto de um esforço mais geral e concertado da sociedade, no qual políticas de transferência de renda, assim como outras políticas mais estruturais, sejam parte integrante de um projeto nacional mais amplo de inclusão, à guisa de construção de uma sociedade de consumo de massa, nos termos elencados pelo governo.

A perspectiva da transferência seleciona o público e faz escolhas quanto aos que serão prioritariamente atendidos, geralmente tensionada pelo escopo financeiro previamente definido. Isso, em certa medida, afasta esta estratégia dos princípios da **supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica** e, igualmente, da **universalização dos direitos sociais**. O próprio texto governamental assume que a emergência e o foco do escasso financiamento precisam ser otimizados, com vistas a tornar o atendimento mais eficiente, embora não se diga sob quais parâmetros isso é esperado, o que traz algumas consequências, como analisam Theodoro e Delgado (2003, p. 122-123):

A não-observância desse quadro mais global aparece como o elo mais frágil da proposta focalista, que tem sido defendida nos últimos anos com progressiva ênfase. Em linhas gerais, essa proposta realiza um afunilamento da questão social para a órbita exclusiva da política social, ao mesmo tempo em que transfere o debate sobre essa política da ótica do direito para uma ótica do gasto social, efetivando assim uma guinada substancial na perspectiva de política social introduzida pela Constituição de 1988. Ao eleger o argumento financeiro como principal norteador, ou como a restrição básica da ação governamental, o discurso da focalização faz toda a discussão da política social enveredar para o âmbito da “escolha pública eficiente”

em face de uma restrição absoluta, daí desenvolvendo quatro premissas, todas passíveis de questionamento: i) que os recursos governamentais destinados atualmente para a política social são suficientes ou, antes, configuram uma espécie de restrição exógena indisputável, restando apenas serem bem direcionados (ou bem focalizados); ii) que, desse modo, essa política social deve ser concebida como basicamente uma política de focalização da pobreza; iii) que a formatação ou a reformatação da política social é um problema técnico de ajuste, associado à eficiência alocativa e à eficácia das ações, destituído do componente político e da concertação social; e iv) que a política social deve objetivar atuar nas franjas e/ou nos “subprodutos indesejáveis” advindos do pleno funcionamento das leis de um mercado desregulamentado e “sem amarras”.

Estas fragilidades operacionais somam-se para produzir o efeito que Draibe (2003) salienta como possível consequência da transferência de renda que é construção de estigma e se afasta do princípio: “**vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade**”.

Por fim, a principal dicotomia entre Assistência Social e transferência de renda assenta-se no fato de que a primeira prima pela: “**primazia da responsabilidade do Estado** na condução da Política de Assistência Social, em cada esfera de governo” (BRASIL, 1993). Isso implica na presença de instituições com financiamento público, afastando-se do setor privado ou terceiro setor ou qualquer instituição adjacente e, acima de tudo, do gasto público efetivo. Neste caso, o “como” as diferencia em escopo e alcance no atendimento às necessidades humanas:

Adotar a restrição fiscal como pano de fundo do debate social é, no limite, tentar desvincular a política social da questão distributiva, seu cerne histórico inelutável. **Uma política social inclusiva e universal envolve recursos, não se deve se iludir a respeito; o grande desafio é não apenas aumentar a eficiência e a eficácia na alocação dos recursos, mas, principalmente, forjar um novo regime fiscal e tributário capaz de arcar com um projeto distributivo e de desenvolvimento.** (THEODORO; DELGADO, 2003, p. 126, grifo nosso).

A perspectiva de cidadania da Assistência Social, prevista na carta magna, seria o lugar para garantir exatamente o que Draibe (2003) frisa como diferencial para afastar a transferência de renda da mera compensação financeira. Isso não envolve emergência, nem foco, mas ampliação do acesso e efetiva garantia de financiamento continuado, dentro do escopo mais amplo da seguridade.

Conclui-se, portanto, que a opção pela transferência de renda de FHC foi compensatória e emergencial, diante da urgência das necessidades (discurso da fome) e dos limites orçamentários governamentais, em função do foco na estabilidade econômica. Isso implica que os objetivos foram desenvolvidos em patamares diferentes daqueles previstos na

Política de Assistência Social. Assim, a perspectiva de focalização do governo FHC, não só instituiu o novo campo “filantrópico/emergencial” por meio da ação do Programa Comunidade Solidária, como amplia o campo de discricionariedade no cumprimento dos princípios constitucionais para a, ainda insipiente, Política de Assistência Social.

Contudo, se por um lado a perspectiva da transferência de renda implica na opção pela secundarização da construção do arcabouço protetivo da LOAS, por outro, uma outra estratégia subjacente à esta fez com que este abandono tenha sido relativo. Junto com a perspectiva de focalização a estratégia da descentralização também esteve no foco de FHC, com vistas a otimizar e diminuir os custos de ação social do Estado. Com isso, embora a primeira enfraquecesse a Assistência Social como política, a segunda lhe garantiu importantes avanços.

Para argumentar o papel da estratégia da descentralização no fortalecimento da Assistência Social é preciso lembrar que a Assistência Social tem, no governo FHC, a primeira oportunidade para operacionalização das diretrizes previstas na LOAS. É um momento de inflexão para a efetividade das mudanças de 1988.

Embora a Assistência Social não tenha sido eleita como a política para o combate à pobreza, a estrutura prevista na LOAS não foi de todo ignorada. Isso porque FHC lida com o que Sátyro e Cunha (2014), e outros mencionam ter acontecido no governo Itamar, em função da pressão pelo que está previsto na Constituição. No caso de FHC, ele sofre pressão com relação a existência da Constituição e da LOAS, legislações impulsionadoras que não se pode ignorar, até por força de pressão jurídica.

Este caminho da relação de FHC com a LOAS começa por meio da Medida Provisória 813/95 que, entre outras coisas, reorganizava a área de Assistência Social nos limites da LOAS:

On his first day in office, Cardoso issued Provisional Measure 813/95, which rearranged the social assistance area. He extinguished the Ministry of Social Welfare, the National Council for Food and Nutrition Security (Consea), the Brazilian Legion of Assistance (LBA) and the Brazilian Center for Childhood and Adolescence (CBIA). At the same time, he created the Ministry of Social Security and Social Service (MPAS), with a Department of Social Assistance, headed by Deputy Lucia Vânia (PSDB) who had served on the Social Order Commission of the Constitutional Assembly. The National Council on Social Assistance (CNAS), which had been created during Itamar Franco's previous government, was subordinated to the Department of Social Assistance (Interviewees 1, 3 and 4) SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 91-92).

FHC extingue a LBA em ato emblemático porque, de partida, o governo reconhece o formato previsto nela como superado e elimina, juntamente, o lastro de corrupção e desorganização e reconhece os novos preceitos da LOAS.

Cria também o Departamento de Assistência Social e com este nome reconhece o conceito e destina um local para a política, além de estruturar o CNAS vinculado à Secretaria Nacional de Assistência Social, dando um lugar à participação social.

O BPC, embora regulamentado de maneira ainda mais restritiva que a prevista em lei, apresenta-se como o principal avanço inicial e impulsiona, principalmente, a efetividade do orçamento para a área de Assistência Social³⁶. Em parceria com as agências do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), operadoras do benefício, a Assistência Social toma corpo com a efetivação do seu principal benefício.

É o BPC também o causador de maior impacto orçamentário. Sua característica compulsória amplia o conjunto de recursos disponíveis para Assistência Social, no momento em que se inicia sua concessão.

Contudo, após o emblemático rompimento com a lógica da LBA e efetivação do BPC, instaura-se uma apatia de 3 anos e inicia-se o que Sátyro e Cunha (2014, p. 92-93) chamam de “relação ambígua”. Pois, apesar da pouca propensão ao gasto e construção da estrutura necessária de serviços para a consolidação da política, o horizonte da descentralização, previsto na LOAS, foi oportunamente usado pelo governo em seu objetivo de austeridade, o que por outras vias, acabou por favorecer a Assistência Social, em certa medida.

Tendo a Constituição previsto a estrutura federativa, o governo FHC vai se utilizar desta previsão legal no afã da descentralização das responsabilidades do governo central como gestor nacional, o que implicava em concentrar seu foco de austeridade, como explicita o documento do governo:

O esgotamento do padrão anterior de crescimento apenas agravou as disfuncionalidades desse sistema, muito embora sua existência tenha, comprovadamente, minorado os efeitos perversos da crise. Impõe-se como um grande desafio para a política social brasileira a profunda reestruturação desse sistema visando: a) **descentralizar a execução**; b) elevar a participação e o controle públicos; c) racionalizar gastos; d) aumentar a eficiência alocativa; e) eliminar desperdícios; f) melhorar a qualidade dos serviços prestados; g) ampliar a cobertura universalizando os serviços e, sobretudo, h) aumentar o seu impacto redistributivo. Tarefa urgente, difícil e longa, mas que constitui o cerne da política social do

³⁶ Still, *Department of Social Assistance/Ministry of Social Security and Social Service (MPAS) [...] Moreover, the Continuous Cash Benefit (BPC) program, as anticipated in the Organic Law on Social Assistance, was regulated (1996) and implemented (1997), with a more restrictive interpretation than that provided in the Law for disabled persons and their families, reaching 346,21910 beneficiaries during its first year.* (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 92-93).

Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1996, p. 16, grifo nosso).

A descentralização foi apontada como o fator primordial na estratégia de racionalidade das políticas sociais, fazendo parte de uma estratégia de otimização do gasto. Na área de Assistência Social, impulsionada por uma busca para “eficiência” e “efetividade”, isso vai se consolidar com a regulamentação das previsões contidas na LOAS por meio da edição da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), seguida pela Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB):

A edição da primeira Política Nacional de Assistência Social remonta ao governo José Sarney como base diagnóstica para o I PND que, desde então, mesmo com o avanço da Constituição e somente 5 anos após a promulgação da LOAS que irá se consolidar novo documento regulatório sobre a política.

A PNAS é um documento nacional regulamentador que se dedica a traduzir, em termos operacionais, os preceitos da LOAS, além de construir um diagnóstico sobre o qual se devem balizar as ações. Todavia, a NOB traduz em ações os preceitos da PNAS e ambas capacitam os municípios e estados a operacionalizar a política dentro dos moldes da LOAS.

A NOB e PNAS do governo FHC não avançam de maneira dramática.

The main contributions of the National Social Assistance Policy (1998) were toward establishing roles for social assistance (still aimed at social integration, which kept the focus on individuals and/or social groups), the organization of the management, and the designation of more detailed competencies for each level of government. (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 92-93).

A PNAS traz um diagnóstico que reconhece as desigualdades nacionais, mas apresenta as saídas somente segundo o ideário governamental:

Introdução

O contexto mundial, hoje fortemente marcado pela globalização, apresenta tendências contraditórias, tanto para os países periféricos, como para os países do primeiro mundo. Ao mesmo tempo em que avança na questão da alta tecnologia do conhecimento e da informação, este processo, inevitavelmente, gera desemprego, exclusão social, vulnerabilidade e precariedade nas relações de trabalho.

As mudanças em curso no cenário nacional apontam para a **necessidade de reforma do aparelho do Estado**, tendo como princípio a **busca da eficiência na gestão das políticas públicas** que articulem e **equilibrem o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social**, com foco no cidadão. No caso brasileiro, a agenda governamental incorpora necessidade de construção de estratégias de enfrentamento da exclusão social, para além do limite de ação do Estado.

A relação Estado e Sociedade assume novos contornos. O Estado mostra-se insuficiente para responder, sozinho, às demandas sociais, embora se reconheça como imprescindível e insubstituível, no que tange à responsabilidade do financiamento e da condução das políticas públicas. Nesta perspectiva, o Estado

amplia sua interlocução com a Sociedade em suas diferentes formas organizativas no enfrentamento das questões sociais.

A consolidação da democracia só se efetivará quando a Sociedade não mais conviver com a fome, a miséria e a injustiça social.

A inclusão social deve ser o eixo norteador das políticas sociais e econômicas a partir do compromisso, marcadamente político dos governantes e da Sociedade, que **segundo a ética da urgência**, são exigidas respostas imediatas de coresponsabilidade entre o Estado e a Sociedade.

Sob esse enfoque, destacam-se os avanços introduzidos no campo da Assistência Social a partir da Constituição Federal de 1988i. Nela, a Assistência Social é reconhecida como Política Pública de Seguridade Social [...] (BRASIL, 1998, grifo nosso).

A PNAS na sua introdução nomeia a insuficiência estatal e a prevalência da “ética da urgência” sobre a perspectiva de Seguridade Social. Também deixa clara a já propalada prevalência da estratégia de transferência de renda em detrimento da perspectiva universalista de prestação de serviços sociais.

No tratamento do seu público, a PNAS incorpora um conceito discutido ainda no GT/MPAS quando da decisão pela inclusão ou não da Assistência Social no escopo da Seguridade Social e a possível opção por perspectivas minimalistas para a Assistência Social que é o conceito de “discriminação positiva” cujo foco principal é minimizar vulnerabilidades sem a busca da construção de autonomia:

3 - Contingentes Populacionais mais Vulnerabilizados

Na história recente do país, ao mesmo tempo em que observamos uma pressão pela ampliação dos direitos sociais universais, que em grande medida foi acompanhada de uma correspondente concepção ampliada de políticas públicas (educação e saúde, principalmente), multiplicam-se também demandas fragmentadas. A construção da igualdade de acesso e de direitos, pressupõe intervenções do Estado e da Sociedade que se pautem pelo princípio da equidade, ou seja, pela **discriminação positiva de indivíduos ou segmentos sociais em situações de maior vulnerabilidade. Assim, as políticas sociais devem articular programas universais, enquanto direito de todos, e ações focalizadas que privilegiem grupos sociais específicos**, enquanto promotoras de cidadania e propiciadoras da universalização das políticas sociais básicas. (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Assim, a PNAS assume a focalização com seletividade mesmo que tal perspectiva não seja característica das previsões da LOAS.

Quanto ao futuro o texto da política aponta o ajuste fiscal e a austeridade como prioridade e relegando a política social ao campo do urgente.

5 - Os Desafios Futuros

Como se pode observar pelas considerações expostas neste marco situacional, a mudança das atuais condições de desigualdade e condições de vida da população brasileira, no contexto mundial da globalização econômica que gera novas formas de exclusão e cria novos desafios, não se esgota nas responsabilidades do Governo Federal e exige uma ação programada, sistemática e concertada do Estado e da

sociedade. [...] Portanto, o atual momento mundial reaviva um princípio fundamental da ação democrática, isto é, de que a tarefa de construir uma sociedade mais justa e equitativa não é só de um governo, mas de todos.

Nas condições atuais e para enfrentar os múltiplos desafios é preciso realizar um conjunto de ações para promover a melhoria do padrão de vida dos brasileiros. Neste sentido, é absolutamente indispensável assegurar condições de estabilidade macroeconômica, mediante a reforma tributária e fiscal, para garantir recursos e uma nova solidariedade tributária e aumentar sua eficiência e eficácia.

A reforma do Estado é outro aspecto fundamental no processo de quebra das desigualdades regionais e municipais. O grande desafio neste aspecto é colocar o Estado a serviço da elevação das condições de vida da base da sociedade, como exige todo sistema democrático. (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Percebe-se do exposto porque Sátyro e Cunha (2014) afirmam que “*in general, this regulation is considered insignificant by the social assistance policy community*” (SÁTYRO; CUNHA; 2014, p. 92-93).

Todavia, a NOB traz contribuições um pouco mais robustas. Esta norma visa oferecer detalhes da operacionalização da LOAS para estados e municípios. À luz do diagnóstico situacional construído na política nacional, a NOB indica a forma cotidiana da política:

Basic Operational Norm/02 brought more significant contributions by better defining manager's roles at each level of government and instituting automatic transfer of resources among levels of government, through the Social Assistance Fund, based on criteria that took into consideration social indicators, giving the states and municipalities autonomy to manage them. Even so, the “historical series” were retained in order to ensure funding to private institutions, as they were already maintained by federal resources, showing the importance of legacies from earlier policies. Another important innovation was the creation of bipartite interagency commissions in each state and the Tripartite Interagency Commission at the national level, instances with the mission of negotiating on the management system, respecting the state's autonomy (Ministry of Social Development, Basic Operational Norm/02). (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 92-93).

Esta NOB é significativa porque vai instituir o Conselho, Plano e Fundo de Assistência (CPF)³⁷ enquanto condições de operação do sistema. Isso implica em diagnóstico social previsto nos Planos de Assistência Social de estados e municípios, constituição de fundos para o repasse financeiro e criação de estruturas de conselhos nos municípios e estados, em todo Brasil.

³⁷ Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (BRASIL, 1993).

Cria-se ainda, neste documento, as figuras de CIB e CIT – instâncias de pactuação formadas por gestores da política, que embora tenham sido criados, em certa medida, de forma concorrente aos Conselhos, com o tempo ganharão corpo na defesa da política como se verá depois.

A efetivação das normativas foi significativa para o início da atuação de estados e municípios enfrentando o legado anterior de desorganização administrativa:

Foram também implantadas, em todo o país, as instituições e os órgãos do novo sistema: Conselho Nacional da Assistência Social (Conanda), Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais. Ao final do primeiro período do governo FHC, o país já contava com um sistema nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por conferências nacionais, foro privilegiado da formação da política³¹. (DRAIBE, 2003, p. 87).

31. Dos 5.560 municípios do país, em 2001, 4.105 cumpriam todos os requisitos da gestão descentralizada: conselhos, fundos e planos (cf. Brasil, MPAS, 2001). (DRAIBE, 2003, p. 87).

Sendo significativo o diagnóstico de Draibe (2003) e o inegável impacto de consolidar o modelo de Assistência Social, na perspectiva de cidadania em mais de 4 mil municípios, não há que se comemorar tão fortemente o que ela chama de “sistema nacional de Assistência Social de forte institucionalidade”, principalmente por causa de um detalhe apontado por Sátyro e Cunha (2014):

The state and municipal processes effectively begin during this period, but direct transfers were replaced with agreements signed between public administration managers and the Federal Savings Bank (Caixa Econômica Federal) (Interviewees 1 e 2). Even with some innovative content, these norms did not lead to the implementation reforms that would significantly alter the structure of the Social Assistance Policy System. (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 92-93, grifo nosso).

A manutenção do que se chama na Assistência Social de “estrutura convenial³⁸”, neste caso, não é uma mera formalidade de otimização operacional, significa, de fato, a ausência de descentralização do **poder**.

A estrutura de financiamento prevista na LOAS implica na efetiva transferência de poder para os municípios. O gestor local foi tornado capaz de prever suas prioridades conforme seu Plano de Assistência Social e operacionalizá-las com recursos transferidos pelos fundos federais e do Estado para que, segundo sua gerência, produzisse a distribuição do recurso no território. E ainda, priorizasse os serviços a serem financiados, inclusive com pleno

³⁸ Estrutura até então vigente de convênio direto entre o governo Federal e as entidades privadas em âmbito municipal. Esta relação envolvia assinatura de convênio e repasse de recurso diariamente entre o este federal e instituições privadas, gerando um amplo espectro para a corrupção e desvio de recursos públicos.

domínio sobre as instituições privadas beneficiadas. Tudo isso, supervisionado, com poder de veto, por seu conselho municipal.

Embora o “CPF” tenha sido formalmente instituído em mais de 4 mil municípios, de fato, a emancipação não ocorreu em função da ausência do repasse fundo a fundo, o que torna toda esta estrutura uma mera figura inoperante. Os municípios esforçaram-se em construir uma estrutura operacional para continuar como expectadores das decisões financeiras do governo federal, que permaneceu dialogando e financiando diretamente as instituições privadas, em nível local.

Lembra-se que a perspectiva da austeridade está estampada no texto da PNAS, o repasse fundo a fundo deixaria desnuda a austeridade governamental sendo esta, mascarada de descentralização.

O governo federal permaneceu com a sistemática de transferência de recurso para a rede prestadora de serviços por meio do cálculo “*per capita*”, o que significa permanecer financiando entidades privadas de Assistência Social a partir da chamada “série histórica de despesas”:

1 - Critérios para a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios

A aprovação dos novos critérios para transferência de recursos financeiros do Fundo Nacional de Assistência Social/FNAS para estados, Distrito Federal e municípios definidos pela LOAS, é responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social. Para tanto, a Secretaria de Assistência Social deverá propor critérios que, após pactuados com os gestores estaduais e municipais, serão objeto de deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS, e substituirão o atual critério de transferência baseado na série histórica de despesas, possibilitando assim, uma transferência mais equitativa. **Considera-se série histórica, conforme anexo, o montante de recursos que vem sendo aplicados anualmente no pagamento dos serviços assistenciais.**

Esta NOB, portanto, efetiva mecanismos de transição, ao tempo que aponta no sentido do cumprimento das determinações da LOAS, possibilita a reversão das formas tradicionais de financiamento, priorizando as demandas de inclusão e proteção social dos segmentos destinatários da Assistência Social. Os estados, o Distrito Federal e os municípios, como principais executores da política de assistência social, e coerente com o princípio e as iniciativas de descentralização, terão autonomia para a aplicação dos recursos, de acordo com as prioridades definidas nos Planos de Assistência Social aprovados pelos Conselhos, desde que atendam aos destinatários da Política nas respectivas redes já existentes e desde que a qualidade do atendimento seja compatível com as diretrizes desta NOB. (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Quando a NOB não enfrenta a construção dos parâmetros de transferência de recurso, desmoram os demais esforços operados porque não muda a viga sustentadora do modelo “caritativo/filantrópico” baseada no financiamento estatal para entidades privadas prestadoras de serviços.

Este cenário de “descentralização”, não traz, portanto, autonomia tampouco efetivação para a ação de estados e municípios na área, transformando-os em mediadores das relações entre entidades e o governo federal, com o agravante de nenhum majoramento nas transferências de recursos.

Esta situação específica demonstra que mudanças de gestão descoladas de estruturas de financiamento descaracterizam as primeiras e continuam a promover a disputa entre o formal e o informal, no campo da Assistência Social. Adense-se a isso a clara priorização de FHC pelo Programa Comunidade Solidária, cujo formato filantrópico, capitaneado pela primeira-dama e com muito mais recursos disponíveis, segue completamente o formato *stricto sensu*, abandonado em 1988.

Embora o repasse de recurso represente repasse efetivo de poder e descentralização, ocorreu um avanço, porém fictício, no que se refere à participação popular, pois a descentralização se deu em outro campo.

Os conselhos consolidaram-se em grande parte dos municípios e durante o governo FHC foram realizadas 3 conferências nacionais³⁹. Estes eventos são o ponto alto da participação popular na Assistência Social. A realização de conferências aponta, em primeiro lugar, que os conselhos foram instalados e, por segundo, que sua estrutura participativa dá efetivos frutos, com o engajamento da sociedade nas conferências.

As conferências passaram a ser um local de resistência corroborando a necessária instauração do sistema descentralizado e participativo, no âmbito da gestão, e denunciando a urgência do financiamento fundo a fundo por meio dos apelos da sociedade civil, conforme se observa nos temas discutidos:

- I Conferência Nacional de Assistência Social. De 20 a 23 de novembro de 1995. Tema: “*Sistema Descentralizado e Participativo – Financiamento e Relação Público/Privado na Prestação de Serviços da Assistência Social*”;
- II Conferência Nacional de Assistência Social. De 9 a 12 de dezembro de 1997. Tema: “*O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social - Construindo a Inclusão - Universalizando Direitos*”;
- III Conferência Nacional de Assistência Social. De 4 a 7 de dezembro de 2001. Tema: “*Política de Assistência Social: Uma trajetória de avanços e desafios*”.

³⁹ Segundo a LOAS, deveria ter ocorrido 4 conferências, contudo, FHC, por meio da legislação, alterou a frequência das conferências para 4 anos.

Atente-se para a visível oposição das conferências, desde a primeira, ao formato do Programa Comunidade solidária, tendo rompido com ele já no primeiro evento, assim como o constante questionamento das prioridades governamentais, como se vê nos diferentes temas e deliberações. Isso se elucida quando, na última conferência, o presidente, deliberadamente, impede a sua execução no prazo, evitando o embate com a sociedade civil no final de seu governo, demonstrando a força e importância que as conferências passaram a ter, ao longo do tempo.

LEI Nº 9.720, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1998.

Conversão da MPv nº 1.599-51, de 1998

Dá nova redação a dispositivos da Lei nº-8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências.

Art. 1 Os dispositivos abaixo indicados da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18.

.....

VI - a partir da realização da II Conferência Nacional de Assistência Social em 1997, convocar ordinariamente **a cada quatro anos** a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; (BRASIL. 1998, grifo nosso).

Contudo, embora tenha sido uma força de oposição direta no governo, cabe indicar que a PNAS e a NOB são documentos balizados em resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social. Isto significa que se instituiu a participação da sociedade, inaugurando a participação social nesta política pública e criando uma “*Policy community* defensora de direitos” (CORTES, 2015), cujos rebatimentos serão de vital importância no processo de mudança seguinte.

Em resumo, a descentralização utilizada como estratégia de otimização de recursos pelo governo FHC traz importantes avanços para a área de Assistência Social, mas:

o governo FHC é um misto de avanços com retrocesso, mas sua principal característica ao fim e ao cabo é que ele avança com retrocesso na gestão, mas não enfrenta o maior gargalo clientelista da assistência social que é o financiamento, com isso desconcentra, não descentraliza e ainda fortalece as estruturas de poder clientelista nos municípios sem enfrentar o financiamento resguarda-se também ele mesmo de fazer investimentos, tão incompatíveis com a austeridade econômica esperada. (GARCIA, 2009, p. 12).

Pode-se dizer que por meio da perspectiva de austeridade de FHC, dicotomicamente constrói-se a base que levaria ao SUAS. A dicotomia na Assistência Social avança, mais por força legal do que por força do esforço político e, uma vez mais a Assistência Social cresce à deriva, formaliza-se, mas não se consolida, sem de fato deslanchar como política pública.

7.2.1 Análise: atores, contexto e instituições - Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva

a) Quadro mecanismo causal

Quadro 21 – Mecanismo causal – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva

Mudança institucional	Impacto deste processo de mudança
O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) começou a funcionar como deliberativo e não somente cartorial, assim como também os conselhos municipais e estaduais.	A sociedade civil passou a ser um ator relevante na Assistência Social
Deu-se início às conferências nacionais	
O BPC foi colocado em prática com grande demanda	O BPC impulsiona o crescimento do orçamento da Assistência Social e lhe dá visibilidade
O CNAS aprovou uma Política Nacional com diretrizes nacionais	Passou a ser nacionalmente divulgada a nova forma de realizar Assistência Social
Deu-se início a construção nos municípios de Conselho, Plano e Fundo (CPF) conforme previsto na LOAS	As instâncias de gestão da Assistência Social ganharam força
O Programa Comunidade Solidária e a estratégia de transferências de renda foram prioridade no governo na área Social	O aspecto filantrópico permaneceu presente e forte no governo apesar de oposto à norma legal e com forte rejeição pela sociedade civil organizada em torno da Assistência Social

Fonte: Elaboração da autora (2021).

b) Instrumentos normativos representativos da mudança:

Quadro 22 – Instrumentos normativos representativos da mudança – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva

Normativa	Função
Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995	Institui o Programa Comunidade Solidária
Resolução n.º 207, 16 de dezembro de 1998	Ato do Conselho Nacional de Assistência Social que aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica da Assistência Social
	Primeira vez que a gestão em nível nacional é organizada na área de Assistência Social com base na Constituição Federal de 1988 e na LOAS (5 anos após a promulgação da LOAS)

Fonte: Elaboração da autora (2021).

c) Características do contexto político

Quadro 23 – Características do contexto político – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva

Grau	Fontes de veto	Pontos de Veto
ALTO GRAU	Governo federal	Priorização do Programa Comunidade Solidária e bolsas de transferência de renda
		Manutenção do formato de financiamento direto às entidades filantrópicas
		Desconcentração das atividades para estados e municípios
		Perspectiva de austeridade, reforma gerencial do Estado
		Mudança na periodicidade da Conferência Nacional de Assistência Social

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Embora sociólogo e profundo conhecedor das desigualdades brasileiras, o presidente FHC tinha a austeridade como foco, negando, em parte, a perspectiva emancipatória social, prevista em 1988. O modelo gerencial implicou na adaptação das previsões legais da Constituição para a manutenção das bases do modelo “caritativo/filantrópico”. Com novas roupagens, o informal prevalece sobre o formal sem nenhuma cerimônia.

Contudo, mais uma vez a adversidade vai aglutinar a luta Política por Assistência Social, isto faz deste período histórico um novo período de disputa entre as lógicas de Assistência Social aqui discutidas, com forte perda para o modelo de cidadania.

d) Características Institucionais

Quadro 24 – Características institucionais – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva

Grau	Instituições	Discrecionabilidade/interpretação/implementação
ALTO GRAU	Gestão	O Programa Comunidade Solidária é a prioridade do governo
		A conferência de Assistência Social se coloca contrária ao Programa Comunidade Solidária
		Os estados e municípios dão início à construção da estrutura de Assistência Social conforme a LOAS
		Inicia-se a operação do BPC
	Financiamento	Apesar da LOAS afirmar que a Assistência Social só poderia funcionar com conselho, plano e fundo, os dois primeiros foram implementados e o último não.
		Manteve o modelo de financiamento via convênio direto com as entidades

Fonte: Elaboração da autora (2021).

O Programa Comunidade Solidária foi formalmente renegado pela Conferência de Assistência Social, o que deixa evidente a discricionariedade no campo da Assistência Social, no governo FHC que se manifestou com avanços limitados, como regulamentar restritivamente o BPC e, ao mesmo tempo, manter o modelo de financiamento via convênios.

Gestão e financiamento fracos previstos na PNAS e NOB retardatárias, garantem a permanência do Programa Comunidade Solidária sem abalos, com forte prioridade ao setor filantrópico e em detrimento da presença do Estado.

e) Atores

Quadro 25 – Atores – Tipos de Agentes de Mudança – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva

Tipos de agentes de mudança			
	Busca preservar a instituição	Segue regras da instituição	Tipo
Governo Federal Programa Comunidade Solidária	SIM	SIM	Oportunistas
Governo federal – SNAS	NÃO	NÃO	Insurretos
Gestores estaduais	NÃO	NÃO	Insurretos
Gestores municipais	NÃO	NÃO	Insurretos
Participantes das Conferências	NÃO	NÃO	Insurretos
Militância defensora da LOAS	NÃO	NÃO	Insurretos
Acadêmicos	NÃO	NÃO	Insurretos

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Quadro 26 – Atores - Alinhamento das coalizões – Novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva

Alinhamento das coalizões			
Tipos de atores	Aliados com os apoiadores institucionais	Aliados com os desafiantes institucionais	Tipo
Governo federal Programa Comunidade Solidária	SIM	SIM	Oportunistas
Governo Federal – SNAS	NÃO	SIM	Insurretos
Gestores estaduais	NÃO	SIM	Insurretos
Gestores municipais	NÃO	SIM	Insurretos
Participantes das	NÃO	SIM	Insurretos

conferências			
Militância defensora da LOAS	NÃO	SIM	Insurretos
Acadêmicos	NÃO	SIM	Insurretos

Fonte: Elaboração da autora (2021).

No caso dos atores em disputa, no governo FHC, ocorre quase um balé de diferentes forças em ação, ao mesmo tempo em que o foco do governo federal é completamente avesso à lógica da Assistência Social, o movimento que acontece na Secretaria de Assistência Social é bastante significativo, no sentido contrário.

Isto se dá porque a SNAS foi composta de um corpo técnico comprometido com as mudanças promovidas pela LOAS, o que fica notório com a edição da PNAS, da NOB e a realização das conferências, normativas inéditas neste campo, mas que não foram suficientes para se contrapor às prioridades governamentais:

The normative instruments produced during that period became regulatory efforts to make it feasible to implant the Organic Law on Social Assistance. However, despite the apparent volume, these instruments were timid in their proposals, with some exceptions.

Efforts at regulation, which can be attributed to the presence of political community members in the Ministry staff, failed to affect the implementation process because they were not in line with government priorities. (SÁTYRO, 2014, p. 92-93).

Neste panorama, ambas as categorias de atores (governo x militância da Assistência Social) conseguem vitórias parciais, mas como o processo é de avanço e consolidação da gestão da Assistência Social enquanto política *lato sensu*, os atores insurretos saem perdedores no processo, apesar de tencionarem bastante. O alto poder de veto do *status quo* de desigualdade social foi o fiel da balança, nesse caso.

No âmbito municipal e estadual isso fica mais evidente, pois estes gestores participam tanto como atores no Comunidade Solidária, como também na construção da gestão da Assistência Social.

O principal ganho do processo foi o fortalecimento da militância. A luta explícita contra o *status quo* faz avançar a produção acadêmica e técnica de análise do que “não deveria ser/ou se fazer na Política de Assistência Social nos moldes legais” o que solidifica os fatores que precisariam ser atacados na construção do SUAS.

f) Trajetória da mudança – Quadro geral

Quadro 27 – Trajetória da mudança: novas disputas no campo da Assistência Social – Mudança à deriva

Modelo de mudança			Características da instituição alvo	
			BAIXO nível de discricionariedade na interpretação/implementação	ALTO nível de discricionariedade na interpretação/implementação
				<i>Avanço da gestão x práticas caritativo/filantrópicas</i>
Características do contexto político	FORTE poder de veto	<i>Programa Comunitária e Solidária e austeridade</i>		MUDANÇA À DERIVA ATORES PARASITAS
	FRACO poder de veto			

Fonte: Elaboração da autora (2021).

A edição de uma Política Nacional e de uma Norma Operacional Básica no ambiente da Assistência Social deixam claro que o Estado não se manteve totalmente inerte, uma vez impulsionado pela legislação regulamentadora. A Assistência Social foi posta em marcha, grandes partes dos municípios entenderam como se deve fazer Assistência Social como política pública de cidadania, mas como apontam as autoras, a seguir, um sistema descentralizado e participativo da Assistência Social ainda não havia sido construído:

Our analysis shares with Draibe (1998a) the perception that the reform instituted in social assistance policy by the Federal Constitution and by the Organic Law on Social Assistance found neither acceptance or encouragement from the State during either of the Cardoso administrations, in the sense of there having been any radical change, in Olsen's (1997)¹⁴ terms. None of the innovations were implemented or made routine operations.

What happened was an incremental process, both in the recognition of issues as problems to be addressed by social assistance, and in the setting up of an administrative or bureaucratic system to uphold these policies. In other words, no institutional foundations were set down to implement any social assistance policies. However, some linear and incremental changes were processed, but they cannot be

considered as implementation of a reform that radically altered the policy. That is, Cardoso's actions from the point of view of social assistance remained a fragmented set of actions and programs working from a perspective of residual protection and provision of minimum social standards that had little to do with the provisions of the 1988 Constitution. (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 95).

Contudo, na prática, manteve-se o desenho de financiamento pela via de convênios (grande gargalo de corrupção), além da estrutura desorganizada de gestão dos serviços balizada pela nítida prioridade pela transferência de renda. Observa-se, como em momentos de alto poder de veto, a importância da militância do serviço social. A Assistência Social permanece à deriva da efetivação como política pública nos moldes rigorosos da LOAS, mas avança incrementalmente no ambiente adverso, em função da ação da militância e por força da lei.

g) Achados e aprendizados

1) A discussão sobre o governo FHC é bastante profícua, no que se refere à análise feita até então, demonstra como gestão e financiamento na Assistência Social foram utilizadas ao longo do tempo, de maneira conjunta ou alternadamente, como meios de manter a estrutura filantrópica em funcionamento, apesar dos avanços formais. Neste momento histórico começa a ficar inequívoco que o *status quo* mantenedor de desigualdade, historicamente não esteve propenso a financiar um serviço estatal de proteção de necessidades. Observa-se este embate político desde a discussão do “*programmatic institution*” da Previdência Social, cujo financiamento e sua desoneração eram o motivo principal para criação da política de Assistência Social.

2) Outro achado importante no governo FHC é o início da construção no Brasil chamada de “campo da proteção social”, com ações de combate à pobreza, mas que não necessariamente pertencem ao escopo da Assistência Social. Do ponto de vista do atendimento às necessidades sociais é louvável qualquer avanço compensatório do Estado, contudo, esteve em discussão ao longo do período, o escopo de ação da transferência de renda apartada da prestação de serviços sociais, assim como a grande confusão conceitual que este cenário propicia.

3) O molde focalizado e seletivo também implica em questionar o quanto o “campo de proteção social” e a sua pulverização constroem ou não, a autonomia dos indivíduos.

4) Contudo, não se pode negar que o esforço das bolsas de transferência de renda, neste governo, teve um impacto na pobreza absoluta e levou o debate da desigualdade social a outro patamar, mas é importante considerar que este debate esteve apartado do conceito de Seguridade Social, originalmente eleito pela constituição como um lugar para este debate e para enfrentamento das desigualdades sociais nacionais.

5) O afastamento do conceito de seguridade levanta o questionamento sobre a pertinência de atender situações emergenciais, como condicionalidades, em detrimento do investimento público em serviços de proteção social, de longo prazo, como é o caso da Assistência Social.

6) Um outro efeito importante deste processo vai além de ser um equívoco conceitual. Como sabido, historicamente, a Assistência Social, está em disputa com o campo do seguro materializado na Previdência Social. O conceito de seguridade instituiu o lugar de cada política, mas a construção do “campo da proteção social” concorre para fazer permanecer a dicotomia, agora não associada à Previdência Social, mas a todas as ações de combate à pobreza que venham a atender o público afetado à Assistência Social. Isto, contrapondo a segurança social de longo prazo com o atendimento emergencial pela justificativa da fome.

7) O governo FHC aponta ainda, os efeitos dos conceitos descentralização e desconcentração. A opção austera do governo optou pelo repasse de responsabilidades a estados e municípios sem o devido suporte financeiro. Esta opção significa concorrer para a diminuição da qualidade dos serviços e até sua efetividade, movimento contrário ao previsto nos moldes de cidadania.

8) Por fim, cabe apontar mais uma vez o papel dos técnicos governamentais na Política de Assistência Social e seus avanços formais (exemplo dado pela PNAS e a NOB conduzidas pelos técnicos da SNAS). Neste período a ação técnica governamental foi bastante potencializada pelo avanço e ampliação militância organizada nos conselhos.

Pergunta-se: que outras alternativas existiam além daquela que prevaleceu?

A integralidade do Sistema Único de Assistência Social poderia ter sido implementada no Governo FHC, não fosse a pressão internacional por austeridade nos gastos públicos. Um presidente sociólogo e pensador da realidade nacional tinha plena capacidade de entendimento sobre os ideais e caminhos da proteção social no Brasil, com fins de combate à desigualdade. Havia explícito diagnóstico das necessidades sociais da população brasileira, assim como estavam legalmente desenhados os caminhos de política social apropriados para enfrentá-las,

FHC poderia ter optado por segui-las e praticá-las, o que não foi o caso, dada sua austeridade neoliberal.

7.3 O SUAS – O CASO DE EFETIVAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COM POLÍTICA PÚBLICA DE CIDADANIA – MUDANÇA POR CONVERSÃO

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) sintetiza o momento histórico favorável para a Assistência Social, com militância atuante e participação da sociedade civil. É produto de coalizões políticas em favor da realização da Política Pública de Assistência Social como direito de cidadania.

Como visto, a lentidão e os retrocessos foram marcas da Assistência Social, desde seus primórdios. São gargalos que permanecem na Assistência Social, apesar de algumas evoluções: a) presença sempre constante do setor privado, com primazia na prestação de serviços; b) desorganização financeira, com ausência de repasse fundo a fundo; e c) ineficiência no processo de descentralização.

O SUAS enfrenta, sob diferentes pontos de vista, as lacunas que a Assistência Social ainda enfrentava para tornar-se, de fato, um sistema descentralizado e participativo.

Nascido no governo Lula, o sistema é fruto do percurso histórico das 3 conferências nacionais de Assistência Social, ocorridas no governo FHC, e que vinham olhando para a dificuldade de consolidação da Assistência Social enquanto política pública.

A decisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de elaborar, aprovar e tornar pública a presente Política Nacional de Assistência Social – PNAS, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Esta iniciativa, decididamente, traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (PNAS, 2004 , p. 11).

A apresentação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) deixa compreensível a conjunção de forças operando em prol da sua realização. A terceira Política Nacional de Assistência Social carrega as marcas do tempo, mas, por meio das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, tem estrito foco no cumprimento dos preceitos da LOAS.

Foi a edição da LOAS que, inclusive, criou o ambiente favorável para que esta situação se tornasse possível. Como analisa Petinelli (2011), o lastro legal é de fundamental importância para que as decisões da sociedade civil penetrem nas decisões do governo federal:

Por outro lado, a pesquisa do IPEA mostrou que ainda faltam mecanismos legais que assegurem a incorporação e a execução das deliberações aprovadas nesses espaços pelo governo federal. Segundo o estudo, a capacidade das conferências nacionais de influenciar a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal deriva do vínculo da conferência com marcos legais, ainda que isso não assegure a aplicação das decisões em sua totalidade. Sob esse prisma, somente as conferências que tratam de políticas públicas constitucionais, como as de Saúde, de Direitos da Criança e do Adolescente e as de Assistência Social, apresentariam força política suficiente para incluir as diretrizes nelas aprovadas na agenda governamental. (PETINELLI, 2011, p. 230).

O SUAS corrobora a pesquisa apresentada pela autora. Conforme lembrado por Sátyro (2014), no final do último item, FHC realizou avanços na área de Assistência Social, mais por força da lei do que por vontade política. Como efeito da estratégia de descentralização de FHC a Assistência Social acabou ganhando o seu principal espaço de decisão política, os conselhos, que se manifestam nas conferências. As 3 ocorreram no governo FHC (não foram 4, dado o incômodo que causavam ao governo), foram o espaço de discussão pública das lacunas a serem preenchidas, além de oportunidade de treinamento político para a militância da Assistência Social. Além disso, a previsão na LOAS quanto ao caráter deliberativo dos conselhos fez das deliberações das conferências determinações operacionais a serem seguidas.

De certo que, apesar da descentralização, o governo FHC foi influenciado pela austeridade econômica e o acúmulo das discussões políticas fez aflorar nas deliberações da IV Conferência de Assistência Social (já no governo Lula) o desenho do SUAS, de acordo com a seguinte deliberação:

2 Assegurar a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ao qual União, Estados, Municípios e Distrito Federal devam aderir:

- a) com definição do piso básico para repasse de recursos aos Municípios, com critérios técnicos a serem normatizados, dentre os quais número de habitantes, PIB, *per capita*, Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e Índice de Desenvolvimento Infantil - IDI;
- b) com a utilização do Cadastro Único Federal como parâmetro, definindo regras claras na adaptação dos programas à realidade local;
- c) com a implantação da Política de Assistência Social de um Sistema de Informações em orçamento público, nas três esferas de governo;
- d) com a extinção de quaisquer mecanismos de subvenção social para garantir o repasse de recursos aos Fundos de Assistência Social; (BRASIL, 2003, p.29).

A IV Conferência Nacional é emblemática em vários aspectos. Vinda de uma severa oposição do governo FHC (que suspendeu a regularidade das conferências), realizou-se no marco de 10 anos da promulgação da LOAS. Era a constatação de que, passados 10 anos, era mais do que necessário fazer cumprir a lei, tirá-la do campo da discricionariedade e operar as suas proposições formais. O contexto do governo Lula favorece este processo:

The intensity of the changes promoted by the Lula administration allows us to say that effective reforms were implemented and produced radical changes. They represented a turning point in the history of social assistance policy, especially in view of the lack of significance of previous regulations. The question that now comes up is, why were the actions under Cardoso restrictive regarding social assistance policy and under Lula they were not? There is no denying the innovations brought about by Fernando Henrique Cardoso, such as the Continuous Cash Benefit (BPC), the Child Labor Eradication Program (PETI) and the incipient cash transfer programs. However, the norms lacked significance from the point of view of the construction of the social assistance policy. Cardoso carried out necessary innovative actions based on solidarity, but they only partially complied with what was constitutionally determined and followed a restricted and fragmented agenda. But institutionalized policies were not sufficiently constructed to respond to the principles of universal social protection determined by the Federal Constitution of 1988. There was a **different project**: certain social rights for specific groups were set up and the idea of a security system based on solidarity entered the specific guidelines of the area during the Cardoso administration. But the social assistance policy was only residual in his political project. (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 101).

Como apontado nesta tese, o projeto político do presidente da república tem alta influência no formato da Assistência Social, no Brasil. Conforme visto, a centralização do poder no presidente é extremamente importante como poder de veto. Isto fica evidente na comparação entre o governo FHC e o governo Lula. O tímido desenvolvimento em FHC, com uma descentralização sem transferência de poder e com pouquíssimo investimento deu lugar à uma robusta estrutura de transferência de poder político e de recursos para estados e municípios. O projeto democratizante previsto na LOAS foi finalmente realizado e, como apontam às autoras, isso dependeu prioritariamente de um **projeto político favorável**. A militância e a estrutura do SUAS estavam gestadas desde FHC, mas precisavam de um cenário favorável que só se construiu com a perspectiva do governo Lula e seu compromisso social.

It can therefore be said that the construction and consolidation of a social protection system called for by the Federal Constitution was only possible from the moment that two factors interacted. On the one hand, the existence of institutional rules that determined the construction of more generous and comprehensive programs, granting rights to the most vulnerable segments of the population and including the principle of solidarity in the system. On the other hand, a more progressive party took over the country, interested in changing the status quo. Also, alternatives for driving the agenda were available and relied on the presence of a

broad spectrum of different political groups, including experts, professionals, non-governmental organizations, social movements and other civil society actors. The conditions for making changes were established. (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 102).

O SUAS significa a operacionalização da LOAS em seus detalhes. Na PNAS/SUAS encontra-se o diagnóstico social e as saídas para enfrentar a questão social, nos moldes da LOAS. Na NOB/SUAS é dito o “como”, por meio do modelo de repasses de recursos, e principalmente a organização das instituições públicas responsáveis pela prestação de serviços sociais. Além disso, estabelece com se dá a relação com a rede privada, agora subordinada à lógica do SUAS. Para este empreendimento são definidas duas dimensões, conforme segue:

Em síntese, considerando a lente das capacidades estatais em suas dimensões técnico-administrativas e política, podemos destacar os seguintes avanços na institucionalização desse campo:

a) dimensão técnico-administrativa: criação e funcionamento de instituições próprias da assistência social, o que inclui não somente uma secretaria nacional no âmbito do MDS, mas também o desenvolvimento de espaços institucionais como o CNAS e o FNAS; processo de estruturação da burocracia federal responsável pela área da assistência social e também de estruturação, capacitação e regulamentação da burocracia em nível nacional, incluindo também aumento no número de profissionais envolvidos nos serviços; NOB-RH; estruturação dos mecanismos de cofinanciamento da política de assistência social; processo de regulação e regulamentação do setor, inclusive regulamentação da provisão indireta de serviços; desenvolvimento de uma rede de equipamentos públicos da assistência social com *capilaridade* no território; formas de monitoramento e avaliação dos serviços prestados.

b) dimensão política: maior centralidade relativa da agenda da assistência social como *direito e como política pública* ao longo das últimas décadas; processos de articulação política e legislativa para construção do campo da assistência social, em particular em torno da Lei do SUAS; formas de articulação entre o campo próprio da assistência social e outras políticas sociais, visando ampliar o campo de proteção social por meio de instrumentos de políticas públicas (com destaque para o Cadastro Único) e negociações e relações entre burocracias sociais; modo de pactuação federativa das agendas da assistência social, em particular a CIT. (GUTIERRES; BICHR, 2019, p. 286-287).

O SUAS implica em aspectos técnicos e políticos porque implementa o modo de atendimento das necessidades humanas, segundo o modelo *lato sensu* e isso significa, politicamente, a busca da emancipação dos indivíduos por meio da construção de autonomia, de uma estrutura operacional e técnico-administrativa que promova serviços de ação continuada, na perspectiva de cidadania.

Isto se efetiva pela criação dos espaços públicos de prestação de serviços assistenciais, como o CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social). Estes são estruturas públicas que são

colocadas como centro na política pública, com forte prioridade à prevenção de situações de vulnerabilidade por meio da prestação continuada de serviços, com foco na família.

A mudança promovida pelo SUAS converte a histórica discricionariedade no ambiente desta política pública, alguns aspectos são centrais neste rompimento com o modelo “caritativo/filantrópico”:

- Assume-se textualmente a perspectiva de cidadania como horizonte da ação;
- Assume-se o Estado como ente responsável pela prestação de serviços, somente subsidiado pelo setor privado;
- Submete-se o setor privado à lógica de cidadania e aos parâmetros instituídos com base na perspectiva de cidadania; e,
- Institui-se a transferência efetiva de poder por meio da descentralização e repasse de recursos fundo a fundo;
- Institui-se a sociedade civil organizada como agente operador da Política de Assistência Social.

A partir deste marco histórico se organiza nacionalmente uma nova visão sobre a Assistência Social, para muitos é a primeira oportunidade de contato com a política pública. Padronizam-se as práticas e efetivam-se as prestações fortalecendo essencialmente os serviços e o acompanhamento, assim como a prevenção, em detrimento das ações emergenciais não planejada. Adequa-se a demanda ao planejamento e confere-se continuidade e certeza aos atendimentos. Por tudo isso, o SUAS consolida o modelo de Assistência Social na perspectiva de cidadania.

7.3.1 Análise: atores, contexto e instituições – O SUAS – Mudança por conversão

a) Quadro mecanismo causal

Quadro 28 – Mecanismo causal - O SUAS – Mudança por conversão

Mudança institucional	Impacto deste processo de mudança
Criou-se a metodologia do fundo a fundo e o repasse direto às entidades foi extinto	Instalou-se estruturas estatais de financiamento em todos os municípios brasileiros
	Criou-se uma marca de referência da Assistência Social
	CNAS abandonou a perspectiva cartorial
Criou-se as figuras estatais do CRAS e do CREAS	As entidades filantrópicas passaram a se subordinar à rede socioassistencial
	O SUAS veio a ser um importante campo de trabalho para vários profissionais

	As secretarias de Assistência Social se profissionalizaram
Ampliação do poder dos conselhos	Institui-se a participação popular na Assistência Social

Fonte: Elaboração da autora (2021).

b) Instrumentos normativos representativos da mudança

Quadro 29 – Instrumentos normativos representativos da mudança – O SUAS – Mudança por conversão

Normativa	Função
Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004	Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social e institui a Política Nacional de Assistência Social do SUAS (Cria o SUAS)
Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005	Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social e institui a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS)
Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006	Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social que aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. (Cria uma regulamentação específica dos trabalhadores do SUAS)
Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007	Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dá aos conselhos municipais o poder de usar recursos do município especificamente para proteger eventualidades sociais. É um dos benefícios com maior demanda na Assistência Social, aplicável a qualquer situação eventual de necessidades sociais
Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007	Dispõe sobre as entidades e organizações de Assistência Social de que trata o art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Regulamenta o que são atividades de Assistência Social e muda completamente o campo da filantropia no SUAS, retira da área de assistência muitas entidades que recebiam isenção fiscal indevidamente permitindo melhor distribuição dos recursos de convênio
Decreto nº 7.300, de 14 de setembro de 2010	Regulamenta o art. 110 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, e altera o Decreto nº 7.237, de 20 de julho de 2010, que regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de Assistência Social para obtenção da isenção das contribuições para a Seguridade Social. Retira do CNAS a sua condição cartorial, e este fica livre para deliberar só sobre a política. O processo de certificação fica mais organizado, com menos propensão a fraudes
Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Institucionaliza o SUAS na Assistência Social, acrescenta na LOAS os termos de gestão específicos do sistema como o CRAS e o CREAS e garante que eles não podem ser instintos por normal inferior

Fonte: Elaboração da autora (2021).

É digno de nota o arcabouço legal que sustenta o SUAS. Este era um dos importantes alertas que se ouvia nos corredores da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS quando a pesquisadora desta tese compôs a equipe do órgão: “é preciso tornar tudo juridicamente fundamentado, pois não sabemos o governo que virá amanhã”.

Sabendo do histórico de aversão ao gasto social por parte da maioria dos governos brasileiros, desde a Constituição Federal de 1988, a principal garantia que se queria dar ao sistema era sua formalidade para prevenir aspectos de discricionariedade que levassem ao retrocesso.

c) Características do contexto político

Quadro 30 – Características do contexto político – O SUAS – Mudança por conversão

Grau	Fontes de veto	Pontos de veto
BAIXO	MDS	Disputa de espaço com o Programa Fome Zero
	MDS	Disputa de espaço com o Programa Bolsa Família
	CNAS	Aspecto cartorial do CNAS que foi superado bem depois
	MDS	Baixo financiamento da seguridade para Assistência Social para prestação de serviços
	Municípios	Disposição política e estrutura nos municípios para destinar recursos financeiros e humanos à Assistência Social

Fonte- Elaboração da autora (2021).

O ambiente do MDS é favorável porque nasce com a bandeira da pobreza, havendo lugar para diferentes políticas que compõe o **campo assistencial** como transferência de renda e segurança alimentar, mas sem as sobreposições entre as políticas como ocorria no Programa Comunidade Solidária, por exemplo:

It was under Lula that social assistance found the political and institutional conditions that allowed for significant changes that have come to redefine the social assistance policy and effectively implement it in the conception of a single decentralized and participatory system, as provided in the first round of reforms when social assistance was assured as a citizen's right. The president had the orientation of his party, now governing the country and facing issues related to social assistance. Thus, he gave this policy weight and significance during his administration, transforming it into a decisive agenda. It was for this purpose that persons who were also committed to this political project were placed at upper levels of this area, especially the minister, and all functioned as important political actors in the process of change (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 102).

Na estrutura do MDS o SUAS sofreu pouco veto, contudo, internamente ao ministério, havia disputas por espaços institucionais, pois o Bolsa Família era o carro chefe do governo. Além disso, em estados e municípios, principalmente onde o clientelismo e o patrimonialismo agiam um pouco mais forte, nas mudanças impostas pelo SUAS ocorreram certas dificuldades à operacionalização. Contudo, não cabe mencionar que este seja um veto, pode-se dizer que este era o ambiente mais favorável à Assistência Social.

d) Características Institucionais

Quadro 31 – Características institucionais – O SUAS – Mudança por conversão

GRAU	Discrecionabilidade/interpretação/implementação
ALTO	Apesar das conferências e dos avanços na estrutura de Assistência Social em muitos municípios o financiamento ainda permanecia igual.
	Financiamento direto para entidades privadas

Fonte: Elaboração da autora (2021).

O SUAS se confronta com o ambiente de discrecionabilidade alto na Assistência Social e promove uma efetiva reversão de rumo. O contexto de sua criação é transitório, parte-se de um ambiente de alta discrecionabilidade para implantar, em função do baixo poder de veto, uma forma nova de operacionalização da Assistência Social, por isso caracteriza-se o tipo de mudança como conversão.

e) Atores

Quadro 32 – Atores – Tipos de Agentes de Mudança – O SUAS – Mudança por conversão

Tipos de agentes de mudança			
	Busca preservar a Instituição	Segue regras da instituição	Tipo
Militância de BH	NÃO	NÃO	Oportunistas
Patrus Ananias	NÃO	NÃO	Oportunistas
Congresso Nacional	NÃO	NÃO	Oportunistas
CNAS	NÃO	NÃO	Oportunistas
Usuários	NÃO	NÃO	Oportunistas
Militância acadêmica SP (PUC) x DF(UnB) x RJ (UFRJ)	NÃO	NÃO	Oportunistas
Técnicos da Secretaria	NÃO	NÃO	Oportunistas
Conselheiros	NÃO	NÃO	Oportunistas
Intelectuais	NÃO	NÃO	Oportunistas

Gestores municipais	NÃO	SIM	Oportunistas
Gestores estaduais	NÃO	SIM	Oportunistas

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Quadro 33 – Atores - Alinhamento das coalizões - O SUAS – Mudança por conversão

Alinhamento das coalizões			
Tipos de atores	Aliados com os apoiadores institucionais	Aliados com os desafiadores institucionais	Tipo
Militância de BH	NÃO	SIM	Oportunistas
Patrus Ananias	NÃO	SIM	Oportunistas
Congresso	NÃO	SIM	Oportunistas
CNAS	NÃO	SIM	Oportunistas
Usuários	NÃO	SIM	Oportunistas
Militância Acadêmica SP (PUC) x DF(UnB) x RJ (UFRJ)	NÃO	SIM	Oportunistas
Técnicos da Secretaria	NÃO	SIM	Oportunistas
Conselheiros	NÃO	SIM	Oportunistas
Intelectuais	NÃO	SIM	Oportunistas
Gestores municipais	SIM	SIM	Oportunistas
Gestores Estaduais	SIM	SIM	Oportunistas

Fonte: Elaboração da autora (2021).

O MDS e a ação dos técnicos governamentais são essenciais na discussão deste momento na Assistência Social como salienta o texto seguinte:

A year later, through Provisional Measure N°. 163/2004, the Ministry of Social Development and Combat Against Hunger (MDS) was created and became responsible for social assistance policies, food security and nutrition, and income transfer, unifying the two ministries created a year earlier (Ministry of Social Assistance (MAS) and Special Ministry for Food Security and Fight Against Hunger (MESA). Heading it was Minister Patrus Ananias (PT).

The lack of coordination observed at the beginning was replaced by a new rearrangement of actors in the political arena. The party that had long been opposition was learning how to govern and impose its governance projects, while the long-time situation groups were learning how to be opposition. There was an unprecedented political context in Brazil in which social and political groups who had long been external actors in decision-making were now able to directly pressure and act within the government. Not only was the president's party importance and influence in defining the presidential agenda reinforced, but the ability of organized groups to pressure also became much greater.

At this point it is important to call attention to the central role of Minister Patrus Ananias de Sousa as Minister of Social Development and Combat against Hunger (MDS) in the executive arena. This is a relevant factor, since individuals who occupy the upper levels of bureaucracies as ministers and ministerial executive secretaries not only can reorient the priorities of the government agenda, but also pay attention to and observe previously existing issues (EVANS, RUESCHEMEYER and SKOCPOL, 1985; KINGDON, 2003). This minister, who had been mayor of Belo Horizonte, where he implemented significant reforms in the social welfare policy, firmly stated his commitment to the presidential political project, and organized the Ministry by appointing experts in the area to the top board and to the upper levels of the bureaucracy, all being persons with recognized expertise, some of them having been active in this field since the formulation of the pertinent articles in the constitution and in the Organic Law on Social Assistance as well as they were active militants of the Social Assistance Movement (Interviewees 2, 3 and 4). (SÁTYRO; CUNHA, 2014, p. 97-98).

Formado em sua maioria por técnicos e militância da Assistência Social, a equipe dirigente da SNAS promove um choque de gestão nesta política, muito favorecido pelo ambiente criado no MDS, que utiliza de forma “oportunista” o espaço institucional criado pelo discurso de fome capitaneado pelo presidente.

Este alto grau de discricionariedade presente no momento analisado acaba por conformar os atores como oportunistas, embora alguns pudessem ter características de insurretos (militância) e alguns de subversivos (como estados e municípios).

A militância do SUAS tinha por óbvio a completa oposição aos arranjos institucionais existentes, mas agem ainda em um terreno nebuloso quando as leis ainda serão colocadas em marcha e no qual estados e municípios ainda viviam a plena discricionariedade, anteriormente vigente.

Em um contexto de alto poder de veto esta conformação de atores tão engajados levaria à uma mudança por “deslocamento”, mas no ambiente mencionado eles se conformam como oportunistas, para aproveitar o espaço e levar a política para um novo patamar.

f) Trajetória da mudança – Quadro geral

Quadro 34 – Trajetória da mudança – O SUAS – Mudança por conversão

Modelo de mudança	Características da instituição alvo	
	BAIXO nível de discricionariedade na interpretação/implementação	ALTO nível de discricionariedade na interpretação/implementação
		<i>O governo Lula herda a estrutura de dicotomia do governo anterior</i>

Características do contexto político	FORTE poder de veto		
	FRACO poder de veto <i>Lula foi eleito com o discurso da pobreza.</i>		<p style="text-align: center;">MUDANÇA POR CONVERSÃO</p> <p style="text-align: center;">ATORES OPORTUNISTAS</p>

Fonte: Elaboração da autora (2021).

A LOAS já apresentava o modelo, portanto o SUAS não cria o sistema, mas a mudança por conversão significa que a forma de operar a Política de Assistência Social foi conduzida à um novo patamar formal.

- Converte desorganização em uma gestão ordenada;
- Converte financiamento por via de convênios em repasse fundo-a-fundo;
- Converte desconcentração em descentralização com transferência de poder aos municípios.

Para isso são instrumentos, não só com Conselho, Plano e Fundo (CPF), mas também com CRAS e CREAS, instituições públicas estatais nunca antes existentes.

- Converte ainda responsabilidades do setor privado em responsabilidade pública;
- Converte a centralidade das ONGs em composição de uma rede de proteção socioassistencial;
- Converte primeiras-damas em gestoras;
- Converte usuários em conselheiros;
- Converte corrupção em controle público e converte necessidades em benefícios eventuais.

g) Achados e aprendizados

1) A chegada ao poder de governo federal com uma perspectiva ideológica menos alinhada ao *status quo* de manutenção da desigualdade social foi o principal indutor do SUAS; O SUAS subordinou as entidades privadas à sua lógica, por isso se aponta que o modelo de cidadania subordina a lógica “caritativo/filantrópica”. A regulamentação do Art. 3º da Lei nº 8.742 (LOAS) que dispõe sobre as entidades e organizações de Assistência Social, delimita o conceito de “entidades de Assistência Social”, retirando do campo desta política pública diversas entidades como, por exemplo, creches e universidades particulares. Isto desonerou o financiamento e delimitou os limites do que, de fato, pertence ao escopo da política. Regula os serviços a partir do direito e não pelo favor e caridade, assim como o CNAS deixa de ser emissor de isenções fiscais para entidades filantrópicas e passa, de fato, a ser uma instância de participação social.

Pergunta-se: que outras alternativas existiam além daquela que prevaleceu?

Lula, apesar de ser eleito enfatizando o discurso da fome e da desigualdade, poderia ter dado continuidade ao modelo de seu antecessor, haja vista a visibilidade do Bolsa Família como seu capital político, contudo a sociedade civil organizada nos conselhos de Assistência Social já havia adquirido importante visibilidade, apoiada por um corpo técnico governamental disposto a operacionalizar o sistema aproveitando-se da conjuntura favorável.

7.4 CONSOLIDAÇÃO DO SUAS POR MEIO DA INTERSETORIALIDADE – MUDANÇA À DERIVA

O panorama do início do governo Dilma pode ser assim resumido de acordo com Jacoud (2017, p. 49-50):

O Brasil assistiu, durante as últimas três décadas, a um progressivo adensamento de sua proteção social, envolvendo a expansão de redes universais de serviços, a ampliação de benefícios monetários e a promoção da equidade. Essa construção envolveu avanços expressivos na definição das situações sociais, das responsabilidades protetivas e das ofertas da política de assistência social, além da consolidação de arranjos institucionais e operacionais. A política de assistência social passou a ocupar um lugar estratégico no sistema de proteção social brasileiro. O processo de implementação do SUAS, mesmo permeado por conflitos e disputas e dependente da interação de grande número de atores, dinâmicas políticas e territórios diversificados, tem sido capaz de operar expressivo volume de benefícios monetários e ampla rede de serviços, especialmente devido ao desenvolvimento de múltiplas dimensões de capacidades institucionais e normativas. (COLIN *et al.*, 2013, p. 49).

Além do desenvolvimento do SUAS, outras ações e políticas sociais tiveram avanço no governo Lula, com forte impacto nos dados sobre pobreza. O gasto público consolida a Política de Assistência Social sob outros moldes, principalmente a partir da responsabilização do Estado pelo campo da política social.

Como resultado, entre as políticas que compõem o Sistema de Seguridade Social brasileiro, a assistência social foi a que apresentou a maior taxa de crescimento no financiamento de 2002 a 2012. De R\$ 6,5 bilhões, em 2002, os recursos destinados à área atingiram R\$ 56,5 bilhões, em 2012. No período de 2004 a 2011, o financiamento federal da assistência social saltou de 0,71% do produto interno bruto (PIB) para 1,10% (Brasil, 2012d).¹ Além do PBF2 e da crescente ampliação do acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC),³ estes resultados se devem também à implantação do Suas no país, a partir de 2005, e aos investimentos em serviços, programas, projetos socioassistenciais e no aprimoramento da gestão, particularmente incrementados a partir de 2010, em razão das agendas prioritárias nacionais que passam a incorporar o sistema e suas ofertas. (COLIN *et al.*, 2013, p. 49).

É neste cenário de consolidação e ampliação que se vai observar um novo movimento na Assistência Social, que ao invés de atacada em sua lógica de cidadania se tornará centro aglutinador de ações de proteção social no território, sendo o CRAS o *locus* prioritário.

Os CRAS se tornou um refúgio para implementação do SUAS como traduz a fala de um técnico trabalhador da instituição, em recente pesquisa sobre a institucionalidade do SUAS:

Conseguir tornar este sistema mais um instrumento capaz de viabilizar politicamente a política, utilizando-se dos mecanismos como o CRAS é apostar na ampliação dos serviços para a sociedade e na emancipação política dos sujeitos envolvidos nas reivindicações pela garantia de direitos.

É apontado como grande avanço o fato de que os usuários têm agora atendimento qualificado. Com a implementação do sistema e com avanços significativos na democracia do país, os cidadãos buscam efetivar suas garantias, que muitas vezes são impedidas pelos próprios executores das políticas. No que se refere ao Suas ampliam-se as possibilidades de acesso, de recursos, de profissionais, de estruturas e espaços de participação.

[...] melhorou na qualidade dos serviços, ainda não estamos 100%, acho que a grande maioria quando recebe o benefício já tem consciência que é um direito, já não olha para a assistente social ou para quem quer que seja, e diz – olha a senhora merece o céu, se não fosse a senhora não tinha conseguido nada. Eu vejo como um avanço grande sair dessa situação (Técnico- PR)

Você não tinha sequer um lugar para ficar, não tinha condição de fazer um atendimento individual, nem lugar para fazer reuniões. Hoje se pode dizer que além de você ter uma estrutura física que permite realizar aquilo que a política coloca, lugar adequado, de acolhimento, de estrutura qualificada, é um espaço de organização dessa população, próximo dos lugares de vulneráveis onde as pessoas moram, ou acessível (Técnico-PR). (COUTO *et al.*, 2017, p. 259).

Além de um espaço de efetivação dos serviços assistenciais nos moldes de cidadania, o CRAS se desenha ainda como espaço de síntese e operação no “campo da assistência social”, acolhendo as transferências de renda e tornando-se instituição referência para acesso aos diversos benefícios, ou espaço de informação e encaminhamento é que se vai chamar “gestão integrada”:

Outro aspecto relevante na trajetória de construção da gestão integrada foi a instituição do Censo Suas. Iniciado em 2007, com o questionário específico sobre o CRAS, gradativamente teve sua abrangência ampliada até atingir, em 2012, o levantamento de informações sobre equipamentos e serviços socioassistenciais, gestão e controle social. Estas informações, coletadas anualmente com o objetivo de subsidiar o monitoramento e a avaliação do SUAS e da gestão integrada, têm possibilitado a realização de análises quanto ao acompanhamento das famílias beneficiárias do PBF e BPC e à própria gestão do Sistema e do CadÚnico. Entre outras questões relevantes, o Censo Suas identificou ao longo dos anos que, no âmbito dos municípios, a gestão do CadÚnico está sob a responsabilidade das secretarias de assistência social ou congêneres, realidade de 96,5% dos municípios brasileiros que responderam ao Censo Suas – Gestão Municipal em 2012. Além disso, tem fornecido informações importantes sobre o acompanhamento às famílias beneficiárias do PBF e BPC, sobre a busca ativa e encaminhamentos das famílias para inclusão no CadÚnico, que além do monitoramento, tem subsidiado o planejamento, inclusive de medidas voltadas ao fortalecimento da gestão integrada. (COLIN *et al.*, 2013, p. 51).

O investimento na Política de Assistência Social e a sua capilaridade no território, daí decorrentes, foram paulatina e automaticamente “trazendo para dentro” da estrutura prestadora de serviços ações do “campo da assistência social” com vistas a qualificá-las com organização e complementá-las pela prestação continuada de serviços.

É o que acontece com o PBF. Tendo sido criado com o objetivo de combater a pobreza e nasce na esteira da lógica das bolsas de transferência de renda. Embora seja sabidamente um programa que atende o público da Assistência Social, as condicionalidades assentam-no no campo das necessidades biológicas, avançando pouco no campo da autonomia. Como política pública, o PBF trilha um caminho apartado da Assistência Social, embora tangenciem-se em muitos momentos, no que se refere ao público.

E é exatamente este ponto de relacionamento que faz o encontro do SUAS com o PBF, depois de consolidado o Cadastro Único (CadÚnico)⁴⁰ como um sistema de registro e acompanhamento, acaba sendo natural a convergência entre SUAS e Programa Bolsa Família:

A expansão do PBF está associada ao aprimoramento do Cadastro Único e à expansão da rede de equipamentos públicos da assistência, notadamente os CRAS, que servem como a “porta de entrada” para o PBF nos municípios, responsáveis por

⁴⁰ Cadastro eletrônico utilizado nacionalmente como forma de cadastro para fins de acesso ao Bolsa Família, posteriormente adotado como cadastro disponível para acesso à proteção social no Brasil.

grande parte do cadastramento dos beneficiários e pela totalidade do acompanhamento das condicionalidades associadas à saúde e à educação. Em paralelo, o processo de acompanhamento de condicionalidades, próprio à gestão do PBF, têm fortalecido os CRAS e se revelado um importante instrumento de apoio para as equipes na identificação de vulnerabilidades das famílias nos territórios. Particularmente no que se refere ao PBF, destaca-se o apoio financeiro aos governos subnacionais por meio do índice de gestão descentralizada (IGD). Ao mobilizar transferências regulares baseadas em resultados da gestão do programa, o mecanismo favoreceu a coordenação federativa em torno da implementação do Bolsa Família, com impactos positivos em seus resultados (JACOUD, 2017, p. 46-47).

Esta conformação é resultado de um ordenamento e de um fluxo na relação das políticas para a construção desta parceria, em especial fomentando o financiamento e os recursos humanos, além de adequação das formas de envolvimento com o público. Estas questões são acordadas no protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujo documento normativo é a Resolução da CIT⁴¹ n° 7 de 10 de setembro de 2009.

RESOLVE:

Art. 1º Acordar procedimentos para a gestão integrada dos serviços, benefícios socioassistenciais e transferências de renda para o atendimento de indivíduos e de famílias beneficiárias do PBF, PETI, BPC e benefícios eventuais, no âmbito do SUAS.

Seção I

Da Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda

Art. 2º A gestão integrada consiste na articulação entre serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do SUAS e tem como diretrizes:

- I - a co-responsabilidade entre os entes federados;
 - II - as seguranças afiançadas pela Política Nacional de Assistência Social;
 - III - a centralidade da família no atendimento socioassistencial de forma integral, visando a interrupção de ciclos intergeracionais de pobreza e de violação de direitos.
- Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são co-responsáveis pela gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do SUAS.

Art. 4º A gestão integrada de serviços, benefícios e transferências de renda no âmbito do SUAS têm como objetivos:

I - Gerais:

- a. Pactuar, entre os entes federados, os procedimentos que garantam a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para os indivíduos e as famílias beneficiárias do PBF, do PETI e BPC;
- b. Construir possibilidades de atendimento intersetorial, qualificar o atendimento a indivíduos e famílias e potencializar estratégias para a inclusão social, o

⁴¹ Observe-se que a CIT, juntamente com a CIB, são instâncias de pactuação exclusiva entre gestores no âmbito da política de assistência social. Este ambiente de discussão política foi criado no governo FHC e, em certa medida, afrontava a perspectiva de participação social materializada nos Conselhos. Embora não estivesse prevista como instância deliberativa na LOAS, CIB e CIT, foram se consolidando ao longo dos anos como órgãos aglutinadores das discussões da assistência social travadas nos Conselhos e traduzidas nestas instâncias para o público gestor. Seu poder vai se construindo em paralelo no fortalecimento da participação política na assistência social. No caso do Protocolo sendo uma ação entre gestores da política de assistência social e gestores da política de transferência de renda, foi a CIT e não o CNAS a instituição que construiu o debate, o que não significa que não tenha havido pactuação e discussão no âmbito do CNAS. Contudo, o protocolo consolidou-se como um documento de gestão com características mais administrativas e de controle social.

fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o acesso à renda e a garantia de direitos socioassistenciais;

c. Favorecer a superação de situações de vulnerabilidade e risco vividas pelos indivíduos e pelas famílias beneficiárias do PBF e do BPC, bem como pelas famílias beneficiárias do PETI, por meio da oferta de serviços socioassistenciais e encaminhamentos para a rede socioassistencial e das demais políticas públicas e, quando necessário, para órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

II - Específicos:

a. Adotar o Cadastro Único para Programas Sociais e o Cadastro do BPC como base de dados para a realização de diagnóstico de vulnerabilidade e risco no território;

b. Padronizar procedimentos de gestão para o atendimento das famílias mencionadas no Art. 1º;

c. Estabelecer fluxo de informações entre os entes federados no que diz respeito ao atendimento das famílias;

d. Padronizar procedimentos de gestão, instrumentos para a coleta de dados e geração de informações, indicadores para o monitoramento e a avaliação do atendimento das famílias;

e. Propor mecanismos que fortaleçam sistematicamente a articulação da rede socioassistencial, de educação e saúde para monitorar e avaliar o atendimento das famílias beneficiárias de programas de transferência de renda, bem como a inclusão, o acesso e a permanência na escola dos beneficiários do PBF, PETI e BPC.

(BRASIL, 2009, p. 9-10).

Esta conjunção de ações significa e dá visibilidade à robustez e corpo do SUAS, assim como para a sua capacidade gerencial ampliada. Parecendo que sua efetivação ruma para a sua caracterização como um polo de intersectorialidade no campo social-assistencial brasileiro tangenciando outras áreas afetas à lógica assistencial e ampliando assim os aspectos de autonomia a ela subjacentes.

O protocolo traz para o PBF a efetivação da recomendação que Draibe (2003) já apontava como essencial, desde o início do governo FHC, que era junção da transferência de renda com o acompanhamento continuado dos beneficiários por meio de serviços. Contudo, naquele momento histórico, a gestão continuada de serviços, embora fundamental, não era prioritária ao governo.

Além disso a incorporação do PBF significou avanços financeiros para o SUAS com a criação do IGD SUAS para fortalecimento da gestão:

O aprimoramento dos mecanismos de repasse e a ampliação do financiamento federal tem possibilitado a expansão do SUAS no país, assegurando a implantação de equipamentos e serviços essenciais ao trabalho social com as famílias beneficiárias, particularmente as do PBF e BPC. Além da rede socioassistencial, com a instituição do índice de gestão descentralizada do PBF (IGD-Bolsa) e do índice de gestão descentralizada do Suas – IGD-Suas, o MDS passou a destinar recursos para aprimorar a gestão descentralizada, aspecto fundamental para o fortalecimento tanto do sistema quanto do PBF. Os investimentos na gestão se mostram condição *sine qua non* para viabilizar a capacidade de identificar e inserir as famílias no CadÚnico e nos serviços socioassistenciais e ainda para produzir, analisar e gerar informações com diagnósticos territorializados que subsidiem, em

âmbito local, o planejamento e implementação da gestão integrada. (COLIN *et al.*, 2013, p. 52).

Pode-se afirmar que a centralidade do CRAS reconhece a efetividade e corrobora com a lógica descentralizada e participativa da Assistência Social trazendo inovação, em termos de discricionariedade. O fazer filantrópico e privatista vai sendo substituído pela lógica do direito e da organização pública dos serviços sociais.

Isto vai ficar ainda mais efetivo com a entrada do CRAS como centro aglutinador na estratégia do Plano Brasil Sem Miséria, resumido a seguir:

Com o Brasil sem Miséria o país se lançou em mais um grande desafio, impulsionado pela decisão e liderança da Presidenta da República Dilma Rousseff. Nos oito anos do Governo Lula o país provou que podia e devia ousar. Provou ser possível crescer e incluir. [...] Ousamos afirmar que só o crescimento econômico não seria condição suficiente para a inclusão de milhões.

[...]

No governo Lula, milhões melhoraram de vida com ações de valorização do salário-mínimo, geração de empregos, fortalecimento da agricultura familiar, transferência de renda e acesso a bens e serviços. Aqueles que se mantiveram na miséria, mesmo depois desse amplo processo de inclusão, eram os mais vulneráveis: o núcleo duro da pobreza. [...] Teríamos que nos dedicar à pobreza mais resistente, e isto exigiria um esforço redobrado do Estado brasileiro. O desafio de um Plano que trazia na sua insígnia o Fim da Miséria era ainda maior dados os resultados da trajetória de avanço das políticas sociais iniciada em 2003.

Em 06 de janeiro de 2013, a presidenta convocou ministras e ministros para a primeira reunião sobre a meta de superação da extrema pobreza. Coube ao MDS, responsável pela coordenação do Plano, apresentar as linhas gerais do que seria o esforço governamental para retirar da miséria milhões de brasileiros que viviam abaixo da linha de extrema pobreza. Foram apresentados ainda os ministérios que fariam parte do que foi chamado de Compromisso para a Superação da Extrema Pobreza, até que o Plano fosse oficialmente batizado como Brasil sem Miséria em maio de 2011. (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 33, 38).

Este plano foi criado a partir do reconhecimento de que, apesar dos avanços no enfrentamento da pobreza, restavam ainda alguns espaços de difícil atuação chamados “núcleo duro da pobreza”. Para o propósito deste enfrentamento, a ação intersetorial entre políticas do “campo social” foi adotada como estratégia.

O CRAS e a Política de Assistência Social compõem o programa por meio da estratégia de busca ativa, considerando que a extrema pobreza persiste em função da falta de acesso ao Estado, pelas populações mais distantes ou com dificuldade de acesso. A busca ativa leva o Estado e a Assistência Social até elas por meio do CRAS e este traz consigo as demais políticas públicas componentes do programa:

Com o Brasil sem Miséria, os serviços do Paif e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos foram fortalecidos com a constituição de equipes que se deslocam no território. A oferta do serviço volante faz parte da estratégia de Busca Ativa, instituída pelo Plano. No campo da política de assistência social, a Busca Ativa comporta a identificação no território de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social com violação de direitos para a viabilização do acesso a serviços socioassistenciais.

A Busca Ativa é uma ação que faz parte da função de Vigilância Social prevista na Política Nacional de Assistência Social (PNAS). As informações coletadas no território servem para subsidiar um melhor planejamento das ações da assistência social.

Em 2012, o MDS iniciou o cofinanciamento das Equipes Volantes, como forma de facilitar a Busca Ativa. As Equipes Volantes realizam a Busca Ativa a partir de seu território com o objetivo de localizar, cadastrar e de identificar as demandas da população, principalmente daquelas pessoas que são mais difíceis de serem encontradas, no território e aquelas que são de comunidades tradicionais, ou que vivem em regiões isoladas. Para todas essas pessoas a Busca Ativa facilita o acesso a serviços socioassistenciais e a benefícios de renda. Complementando as ações de Busca Ativa, a mobilização da população também é realizada por meio de campanhas, palestras, atividades socioeducativas, visitas domiciliares e cruzamentos de bases cadastrais. (COLIN, 2013, p. 352).

O Plano Brasil Sem Miséria engrandeceu o CRAS institucionalmente e também do ponto de vista do fortalecimento do financiamento.

A gestão integrada com o Programa Bolsa Família e o Programa Brasil Sem Miséria demonstram a robustez da instalação do SUAS no território nacional. Colocado no centro do trabalho intersetorial de combate a pobreza, no âmbito da proteção social brasileira, consolida suas bases de cidadania e prepara-o como campo de ação para os desafios seguintes.

7.4.1 Análise: atores, contexto e instituições. Consolidação do SUAS – Mudança à deriva

a) Quadro Mecanismo causal

Quadro 35 – Mecanismo causal – Consolidação do SUAS – Mudança à deriva

Mudança institucional	Impacto deste processo de mudança
O SUAS se tornou realidade em todos os municípios brasileiros	O CRAS tomou parte como identidade do sistema
O PBF é incorporado como prioritário ao SUAS	O SUAS apresenta-se como um espaço consolidado de prestação de Assistência Social na perspectiva de cidadania
O CRAS é aglutinador de proteção social intersetorial no Programa Brasil Sem Miséria	O acompanhamento e fiscalização do PBF tem considerável aprimoramento

Fonte: Elaboração da autora (2021).

b) Instrumentos normativos representativos da mudança

Quadro 36 – Instrumentos normativos representativos da mudança – Consolidação do SUAS – Mudança à deriva

Normativa	Função
Decreto nº 7.636, de 7 de dezembro de 2011	Dispõe sobre o apoio financeiro da União a estados, Distrito Federal e municípios destinado ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS. (Financiamento instituído para ajudar os municípios a operar o PBF no CRAS)
Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016	Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria, e dá outras providências

Fonte: Elaboração da autora (2021).

c) Características do contexto político

Quadro 37 – Características do contexto político – Consolidação do SUAS – Mudança à deriva

Grau	Fontes de veto	Pontos de veto
BAIXO GRAU	MDS/PBF	Bolsa Família começa a tencionar os serviços e os recursos humanos do CRAS
	Conferências	A conferência aponta a insatisfação dos recursos humanos do SUAS com o aumento de trabalho e sem o devido repasse de recursos ao sistema
	MDS/PBF	Financiamento prioritário do Programa Bolsa Família no âmbito do MDS
	Governo federal	Prioridade ao Plano Brasil sem Miséria

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Apesar dos inéditos avanços e ganhos de espaço político, a incorporação intersetorial do SUAS não foi de todo pacífica. O Bolsa Família seguiu outra lógica de proteção social, mas tensiona o campo da Assistência Social, lentamente agregando-se aos serviços do CRAS e utilizando seus espaços físicos e recursos humanos. Mais uma vez o financiamento é o ponto de tensão, mesmo em um governo cujas perspectivas ideológicas afastam-no do *status quo* reprodutor de desigualdade, a lógica da transferência de renda como prioritária domina o orçamento. A disputa entre as lógicas se manifesta no cotidiano da política e nas conferências. O caminho do meio, nesta disputa, vem a ser a incorporação das ações do Bolsa Família como prioritárias nos CRAS.

d) Características institucionais

Quadro 38 – Características institucionais –Consolidação do SUAS – Mudança à deriva

Grau	Discricionariedade/interpretação/implementação
BAIXO GRAU	Programa Bolsa Família segue outra lógica, mas tangencia-se com a Assistência Social pela via do público
	O CRAS aparece como aglutinador da gestão da proteção social intersetorial
	O PBF insere-se no CRAS inicialmente como uma atividade adicional aos seus recursos humanos

Fonte: Elaboração da autora (2021).

O baixo grau de discricionariedade demonstra a robustez do SUAS como modelo de operação da Política de Assistência Social. Embora práticas clientelistas e ações de primeiras-damas ainda apareçam nas práticas e questões locais é visível um novo *modus operandi*, nacionalmente.

A instalação de CRAS e CREAS em todo o território nacional cria uma identidade visual e um imaginário social identificando as características públicas do sistema. A regulação das ações de entidades privadas, revendo o acesso aos certificados que lhes concediam isenção fiscal, assim como sua subordinação formal enquanto rede de apoio aos CRAS e CREAS, polariza de forma diferente a relação entre público e privado. Além, é claro, da criação de um corpo de técnicos nacionalmente consolidado em torno da prestação de serviços de Assistência Social.

e) Atores

Aqui os agentes da Assistência Social estão trabalhando para manutenção da instituição SUAS que agora é mais bem interpretada e operacionalizada em modelo padronizado, em nível nacional. Eles próprios exercem um poder de veto com relação ao sistema, buscando evitar a volta ao passado caritativo/filantrópico. No entanto, a discricionariedade apresenta-se em outro nível, haja vista que o SUAS padronizou a obediência à LOAS nas esferas políticas e da sociedade civil, a obediência à norma passou a ser a regra.

Neste ambiente de norma fortemente operacionalizada e poder de veto alto, em função da estrutura instalada, o CRAS se apresenta como instituição emblemática.

O PBF e o Programa Brasil Sem Miséria tencionam de forma diferente esta estrutura. No caso do PBM não são criadas novas estruturas para absorvê-lo, ao contrário, aumenta-se recursos para que o CRAS se torne o agente operador da busca ativa. Neste sentido, com relação ao PBM os atores são meramente oportunistas, utilizando-se da estrutura já existente para agregar valor ao programa.

Contudo, quanto ao PBF, a estruturação dos atores é um pouco diferente como se vê nos quadros a seguir:

Quadro 39 – Atores – Tipos de Agentes de Mudança –Consolidação do SUAS – Mudança à deriva

Tipos de agentes de mudança			
	Busca preservar a instituição	Segue regras da instituição	Tipo
Trabalhadores do SUAS	SIM	SIM	Oportunistas
Delegados conferência	SIM	SIM	Oportunistas
Secretaria de Assistência/MDS	SIM	SIM	Oportunistas
Agentes do Programa Bolsa Família	NÃO	SIM	Subversivos
Estruturas intersetoriais do programa Brasil sem Miséria	SIM	SIM	Oportunistas

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Quadro 40 – Atores - Alinhamento das coalizões -Consolidação do SUAS – Mudança à deriva

Alinhamento das coalizões - Atores da mudança momento 1 – Criação do conceito de Assistência Social na Constituição Federal de 1988			
Tipos de atores	Aliados com os apoiadores institucionais	Aliados com os desafiantes institucionais	Tipo
Trabalhadores do SUAS	SIM	NÃO	Oportunistas
Delegados conferência	SIM	NÃO	Oportunistas
Secretaria de Assistência/MDS	SIM	NÃO	Oportunistas
Presidência da República	SIM	NÃO	Oportunistas
Agentes do Programa Bolsa Família	NÃO	NÃO	Subversivos
Estruturas intersetoriais do Programa Brasil sem Miséria	SIM	NÃO	Oportunistas

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Os agentes do PBF se destacam como subversivos porque a lógica da transferência de renda, como já argumentado, opõe-se à perspectiva de cidadania. A inserção do acompanhamento de beneficiários e apoio ao Cadastro Único foi sendo inserida aos poucos nos CRAS, sem a devida regulamentação. A sobrecarga de trabalho e o desvio das atividades

foi paulatinamente sentido pelos atores operadores do SUAS, contudo, era nítida a sensação de que, pela via do público, transferência de renda e SUAS tinham uma proximidade.

Acompanhar condicionalidades (contra os preceitos da LOAS) entre outras ações envolvidas com relação ao PBF, passou a estar no discurso dos trabalhadores chegando a instâncias como os conselhos e conferências. O PBF e sua priorização no MDS passaram a operar nos CRAS de maneira bastante subversiva.

A transferência de renda, conforme visto, sempre foi carente de uma estrutura nacionalmente capitalizada de serviços para operar-se. O aumento da demanda e a pressão da sociedade por melhor organização da logística de transferência de renda encontrou no CRAS o lugar perfeito, entretanto, sem uma convergência das lógicas. Por força da prioridade institucional no MDS as ações de utilização do CRAS como polo disseminador foram sendo operadas exatamente como “cupins no porão”. Note-se que o protocolo de gestão integrada de atendimento do PBF no SUAS não foi pactuado no Conselho Nacional de Assistência Social e sim por instância politicamente mais “neutra”, a CIT. Na verdade, a sociedade civil e os trabalhadores tensionaram este processo de incorporação chamando atenção, principalmente, para a ausência de financiamento e majoração de recursos humanos para realizar este trabalho adicional. Sem consenso com as bases, o PBF foi se impondo ao CRAS, com apoio da mídia e do próprio MDS.

Porém, os agentes do SUAS não partiram para o confronto negando a transferência de renda, embora sabidamente em uma lógica diferente da que o sistema propõe. Na tentativa de preservar o sistema, mas ao mesmo tempo não deixar o público sem atendimento, a saída oportunista dos agentes do SUAS foi incorporar o PBF criando uma “camada” a mais de atendimento no CRAS, diretamente relacionada à transferência de renda.

A criação desta “camada” pactuada não pela sociedade civil, mas por agentes envolvidos na gestão, significou majoração no financiamento e incorporou a transferência de renda à lógica da cidadania, subordinando-a às estruturas da LOAS.

Neste caso, os oportunistas entram em disputa com os subversivos, afastam a lógica da filantropia/emergencial do seu radar e impõem poder de veto à ela, sem, no entanto, negar a sua existência e a elementar ressonância com o sistema.

Nesta disputa começa a ficar clara a estratégia oportunista dos agentes operadores do SUAS, principalmente na SNAS. Cientes do tamanho e proporção do sistema, e, principalmente, da alta discricionariedade que sempre foi afeta à Assistência Social, deste ponto em diante a SNAS assume um papel mediador e conciliador. Nesse sentido, fazem um esforço para evitar o confronto e têm a clara noção de que a principal via de defesa teria que

ser a manutenção do sistema em funcionamento, distanciando-o das lógicas caritativo/filantrópico e filantrópico/emergencial. Assim, adequar passa a ser mais importante do que confrontar.

f) Trajetória da mudança – Quadro geral

Quadro 41 – Trajetória da mudança – Consolidação do SUAS – Mudança em camada

Modelo de mudança			Características da Instituição Alvo	
			BAIXO nível de discricionarieidade na interpretação/implementação	ALTO nível de discricionarieidade na interpretação/implementação
			<i>A estrutura do SUAS permite pouco espaço para outras lógicas</i>	
Características do contexto político	FORTE poder de veto	<i>O PBF tenciona o CRAS e o Brasil sem Miséria utiliza o CRAS como polo aglutinador</i>	MUDANÇA EM CAMADAS	ATORES SUBVERSIVOS
	FRACO poder de veto			

Fonte: Elaboração da autora (2021).

A *mudança em camadas* ocorre quando novas regras são sobrepostas às existentes, alterando assim as formas pelas quais as regras anteriores estruturavam os comportamentos (THELEN, 2003). Diferente do deslocamento, a *mudança em camadas* não introduz instituições ou regras totalmente novas, mas envolve alterações, revisões ou **adições às instituições já existentes**. Tais camadas podem, no entanto, trazer mudanças substanciais se as alterações modificarem a lógica da instituição ou **comprometerem a reprodução estável do "núcleo" institucional original**. (THELEN, 2003).

A inserção do PBF à estrutura do CRAS implicou, acima de tudo, uma reestruturação da prestação de serviços nestas instituições, com impacto nos recursos humanos.

Em termos operacionais a logística de atendimento às condicionalidades envolveu busca por novas competências do pessoal dos CRAS, pois a lógica de atendimento às necessidades humanas não envolve testes de meio. Implicou também em tomar os benefícios como foco do atendimento integral às famílias. A criação desta logística de apoio aos benefícios trouxe um impacto positivo ao público do BPC.

Isto tudo significou reconfiguração dos marcos de atendimento e adensou uma camada de proteção para incorporar os benefícios, mantendo-se os pilares do sistema, inclusive demonstrando a sua resiliência às diversidades.

g) Achados e aprendizados

Uma das observações recorrentes sobre o SUAS é que ele tornou a Assistência Social uma política “muito rígida”. Fala-se isso quando relacionado ao PBF e à incorporação de sua lógica ou quanto às formas de financiamento e a impossibilidade de ações adaptativas ou quanto à estrutura da gestão e como ela subordinou a rede privada de atendimento, principalmente.

Contudo, parece haver um motivo para esta aparente “rigidez” do sistema. Atenta-se para o fato de que o SUAS pode ter sido construído como um *“programmatic institution”* propositalmente, para defender-se de seu passado filantrópico.

Observe-se que, a grande lista de legislações que regulamentam o SUAS demonstra este aspecto programático, isso porque a Assistência Social, desde 1988, vive com a insegurança entre a regra formal e prática cotidiana. Olhando para a história da Assistência Social o SUAS é um grito contra o alto grau de discricionariedade, sempre mantido sem nenhum pudor, apesar da Constituição e da LOAS em vigor.

Esta consciência de que o campo da Assistência Social sofria com tal ingerência interpretativa das regras construiu o SUAS, propositalmente, menos permeável a “interpretações”.

A leitura da legislação e de todo o arcabouço operacional e de formação de recursos humanos demonstra o esforço em garantir, ao máximo, a permanência do sistema com o mínimo de intervenção possível.

A Assistência Social sempre foi a política social do improviso, das emergências, das ações descontinuadas e permeadas pelo clientelismo e patrimonialismo. Considerando o histórico a dita “rigidez” do SUAS torna-se claramente inteligível.

Assim, a Assistência Social no SUAS parece ter percebido, após todas as mudanças vividas, que um pouco de rigidez é necessário à sobrevivência. No sentido do que diz Jacobs (2010) que uma “*programmatic institution*” nasce exatamente para se defender e nisso consiste a sua permanência como é o caso da assistência no momento SUAS.

Observa-se minuciosamente que muitas estruturas protetivas foram instituídas como a revisão da LOAS que significou colocar as amarras do SUAS no texto de 1993, represando as possíveis tentativas de submetê-lo a outras lógicas.

Entretanto, como argumentado neste trabalho, mesmo na aparente estabilidade as mudanças acontecem, e em instituições do tipo “*programmatic institution*” elas mudam, para se manter aparentemente imutáveis.

Incorporam-se mudanças marginais, mas o CRAS como parâmetro e o repasse fundo a fundo permanecem, apesar das investidas, como foi o caso apresentado pelo PBF, cuja camada de incorporação foi uma mudança que favoreceu não só a manutenção, mas igualmente a ampliação de recursos ao sistema.

Esta resiliência aprendida será reproduzida no decorrer.

Pergunta-se: que outras alternativas existiam além daquela que prevaleceu?

Saídas alternativas poderiam ter sido não incorporar o Bolsa Família e expulsar a sua execução do CRAS.

Além disso, o CRAS poderia não ter sido usado como o centro do Programa Brasil Sem Miséria, contudo já era visto naturalmente como aglutinador de ações de proteção social nos municípios.

7.5 GOVERNOS TEMER E BOLSONARO – A REVERSÃO DE PODER PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS E A RESILIÊNCIA DO SUAS ÀS ADVERSIDADES – MUDANÇAS EM CAMADAS

Os Governos Temer e Bolsonaro partilham a mesma perspectiva austera de gasto social, conseqüentemente, partilham uma visão ideológica de Assistência Social minimalista e afeta ao modelo caritativo/filantrópico/emergencial. Este choque drástico com a lógica do SUAS será aqui analisado, lembrando que, apesar dos embates, toda a estrutura normativa e operacional do SUAS permanece em funcionamento.

7.5.1 Governo Temer: a volta da primeira-dama e a demonstração de força dos conselhos de Assistência Social - Mudança em camadas

O *impeachment* de Dilma, em 2016, trouxe consequências em todos os níveis e na Assistência Social não seria diferente, sendo o impacto financeiro a principal consequência. Como lembrado por Esping-Andersen (1991), o contexto é um dos itens fundamentais à *desmercadorização* de políticas sociais.

O Governo Temer traz de volta para a Assistência Social a perspectiva minimalista de Estado, colocando em ação a visão do *status quo* mantenedor de desigualdade. É emblemático o exemplo da emenda do teto de gastos ou Novo Regime Fiscal (NRF):

Uma das alterações mais significativas para a Política de Assistência Social no último ano foi a promulgação da EC nº 95/2016, que instituiu um Novo Regime Fiscal no âmbito da União para as próximas duas décadas. A medida limitou os gastos públicos a partir de 2017, fixou limites individualizados para as despesas primárias⁴ de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), que vigorará por vinte anos. A partir de 2017, cada um dos limites equivalerá à despesa primária paga em 2016, corrigida anualmente pela inflação oficial até 2036. Em suma, sob o Novo Regime Fiscal, os gastos públicos totais da União serão reajustados com base na inflação do ano anterior, o que significa, na prática, o congelamento da despesa primária nos patamares de 2016 pelos próximos vinte anos, com possibilidade de algum tipo de revisão apenas passados dez anos, mediante Lei Complementar.

O NRF vem, portanto, implementar em ritmo acelerado uma agenda de austeridade fiscal visivelmente incompatível com a manutenção do adensamento da proteção socioassistencial galgado na última década. (Ipea, 2018, p. 57-58).

Diretamente impactada, a Assistência Social passa a viver com readequações:

Em relação à redução do financiamento dos serviços de proteção social básica, cabe ressaltar que os recursos destinados aos Cras em 2016 foram inferiores, em termos reais, aos recursos destinados a esta mesma ação em 2013, tendo superado os recursos de 2012 em apenas 6%. A mesma situação de redução de despesa aconteceu com os serviços de proteção especial, tal como sinalizado na seção sobre este assunto: os recursos aplicados em 2016 são um pouco inferiores aos de 2013 (tabela 4). Ou seja, as despesas discricionárias referentes ao Suas, que considera as ações referentes à prestação de serviços da proteção básica e especial, dentre outros, e exclui a despesa com o BPC, apresentaram uma redução de quase 20% em 2016 em relação a 2014, quando analisamos a despesa executada. (Ipea, 2018, p. 96).

Contudo, embora operacionalmente impactada, parece que a Assistência Social apresenta resiliência por meio da inversão de poder político em favor da sociedade civil e dos municípios. A descentralização de poder promovida pelo SUAS, ao longo dos períodos anteriores, aflora agora com uma nova conformação em defesa da política vinda da base do

sistema, ou seja, a sociedade civil organizada e os operadores da política em estados e municípios. Exemplo deste novo cenário o debate em torno do Programa Criança Feliz (PCF).

O Criança Feliz nasce como um programa governamental no âmbito da Presidência da República, com objetivo de atender a primeira infância por meio de ações intersetoriais de acompanhamento familiar. O SUAS defende a integralidade no atendimento à família e possui uma trajetória de atuação na atenção às famílias com crianças na primeira infância. A princípio o tema seria louvável e plenamente afeto à Assistência Social, não fosse sua apartação com esta política pública e completa insubordinação à lógica do SUAS, principalmente sendo capitaneado pela primeira-dama.

O programa causa grande alvoroço no âmbito do SUAS, pois incomoda o formato retomando características superadas, além de ausência de pactuação com a sociedade civil e forte presença assistencialista. Dependente de uma estrutura institucional que lhe dê forma, o programa começa a malograr para tentar adequar-se ao SUAS.

O programa foi rejeitado pela base, municípios e estados não aderiram. Diante das resistências do SUAS o Programa Criança Feliz se adapta, adequando o texto, afastando a primeira-dama e transferindo a gestão da Presidência da República para a estrutura do MDS juntamente com seu financiamento. Foi criado o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulamentado pelas Resoluções CIT nº4 e nº5, de 21 de outubro de 2016 e pelas Resoluções CNAS, nº19 e nº20, de 24 de novembro de 2016. Estas resoluções foram aprovadas por meio da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Observa-se que, ao contrário do caso do PBF a incorporação do Programa Criança Feliz, não foi conjunção de ajustes administrativos, mas precisou contar com ativa participação e discussão do CNAS que também lançou sua norma reguladora. O Criança feliz “foi trazido para dentro” adequando-se às proposições do SUAS, para fins de realização:

RESOLUÇÃO CNAS Nº 19, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2016.

Art. 1º Instituir o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que corresponde à participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz, criado pelo Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016, que tem como objetivos:

I - Qualificar e incentivar o atendimento e o acompanhamento nos serviços socioassistenciais para famílias com gestantes e crianças na primeira infância beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF e Benefício de Prestação Continuada - BPC;

II - Apoiar as famílias com gestantes e crianças na primeira infância no exercício da função protetiva e ampliar acessos a serviços e direitos;

III - Estimular o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários;

IV - Fortalecer a presença da assistência social nos territórios e a perspectiva da proteção proativa e da prevenção de situações de fragilização de vínculos, de isolamentos e de situações de risco pessoal e social;

V - Qualificar os cuidados nos serviços de acolhimento e priorizar o acolhimento em Famílias Acolhedoras para crianças na primeira infância, afastadas do convívio familiar, mediante aplicação de medida protetiva prevista nos incisos VII e VIII do art. 101, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

VI - Desenvolver ações de capacitação e educação permanente que abordem especificidades, cuidados e atenções a gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias, respeitando todas as formas de organização familiar;

VII - Potencializar a perspectiva da complementariedade e da integração entre serviços, programas e benefícios socioassistenciais;

VIII - Fortalecer a articulação intersetorial com vistas ao desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e o apoio a gestantes e suas famílias. (BRASIL. Resolução CNAS nº 19, 2016).

Embora a legislação mencione que o SUAS participa do Criança Feliz, o que o restante do texto demonstra é o contrário, principalmente quando condiciona o substantivo montante de recurso, originalmente previsto para o programa, segundo os moldes da Assistência Social:

RESOLUÇÃO CNAS Nº 20, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2016.

Aprova os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para os exercícios de 2016 e 2017.

RESOLVE:

Art. 1º Aprovar os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que corresponde à participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz, criado pelo Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016, para os exercícios de 2016 e 2017.

Art. 2º São elegíveis para aderir ao Programa Primeira Infância no SUAS:

I - todos os estados;

II - os municípios e Distrito Federal que tenham:

a) Centro de Referência de Assistência Social - CRAS;

b) média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS - ID CRAS maior ou igual a 03 (três), considerando a metodologia adotada a partir de 2014; e

c) pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público prioritário do Programa nessa primeira etapa.

Parágrafo único. Entende-se por público prioritário do Programa aqueles dispostos nos incisos I e II do art.3º da Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

Art. 3º Os estados que aderirem ao Programa Primeira Infância no SUAS serão financiados em parcela única referente aos exercícios de 2016 e 2017, no equivalente a:

I - 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos igualmente entre todos os estados, perfazendo o valor de R\$ 240 mil (duzentos e quarenta mil reais) para cada um;

II - 70% (setenta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis serão distribuídos, de forma proporcional, ao número de municípios e de pessoas a serem atendidas em cada estado de acordo com os seguintes critérios:

a) a quantidade de municípios elegíveis no país, dividido pelo número de municípios elegíveis no estado, multiplicado por 02 (dois);

b) a quantidade de público prioritário potencialmente atendido pelo Programa no país, dividido pela quantidade de público prioritário potencialmente atendido pelo Programa no estado; e

c) o valor:

1. mínimo de 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais);
2. máximo de 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). (RESOLUÇÃO CNAS nº 20, de 24 de novembro de 2016).

Como se vê, o CNAS instrui a forma de acesso do Programa Criança Feliz ao SUAS e subordinando-o à lógica da gestão e do repasse fundo a fundo.

Apontado atualmente como um exemplo de atendimento à primeira infância, o Criança Feliz deve muito deste sucesso ao CRAS e à estrutura do SUAS. À semelhança do Bolsa Família, esta nova “camada”, novamente optou pela incorporação e não pelo confronto, subordinando a lógica primeiro damista filantrópica aos moldes descentralizados e participativos.

Cabe registro quanto aos atores materializados nos conselhos e importantes atores as instâncias de pactuação como os municípios, o CIB e o CIT, que estiveram presentes nos debates de aperfeiçoamento e adequação do programa ao SUAS. Tais atores e seus novos papéis vão ser importantes *a posteriori*, no processo de mudança com o governo Bolsonaro demonstrando a robustez do sistema, apesar do momento político de adversidade.

7.5.1.1 Análise: atores, contexto e instituições Governos Temer - Mudança em camadas

a) Quadro mecanismo causal

Quadro 42 – Mecanismo causal – Governos Temer – Mudança em camadas

Mudança institucional	Impacto deste processo de mudança
Forte retração financeira na área social	Fortalece uma nova força no SUAS com os estados e municípios pela continuidade e defesa do modelo do SUAS
Criação de programa com características caritativas (Programa Criança Feliz)	

Fonte: Elaboração da autora (2021).

b) Instrumentos normativos representativos da mudança:

Quadro 43 – Instrumentos normativos representativos da mudança – Governos Temer – Mudança em camadas

Normativa	Função
Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências
Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016	Institui o Programa Criança Feliz. Portaria Interministerial nº 1, de 4 de abril de 2018 Estabelece diretrizes, objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade, no âmbito

	do Programa Criança Feliz, e dá outras providências
Resolução nº 4, de 21 de outubro de 2016. Da Comissão Intergestores Tripartite (CIT)	Pactua as ações do Programa Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a ser instituído nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993
Resolução CNAS nº 20, de 24 de novembro de 2016	Aprova os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância, no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para os exercícios de 2016 e 2017
Resolução CNAS nº 19, de 24 de novembro de 2016	Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Observa-se que a efetivação do Programa Criança Feliz implicou na criação de um importante arcabouço legal no SUAS. Apesar de dizer-se uma ação intersetorial concernente às áreas Social, de Saúde, Educação, Cultura e Direitos Humanos, foi na Assistência Social que o Programa Criança Feliz aportou e significou importantes impactos. Foi necessária a criação de uma nova ação na política, para o Programa Primeira Infância, no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que na verdade resume-se em Programa Criança Feliz. Neste arcabouço estão envolvidos prestação do serviço e financiamento, além do aporte da estrutura da assistência para prestação dos serviços do Programa Criança Feliz. As mudanças legais deixam claro que a proposta intersetorial perdeu lugar à uma incorporação ao SUAS e as demais políticas passam a ser coadjuvantes no processo, isso em função, principalmente, da figura aglutinadora do CRAS como órgão central na prestação das ações do programa.

Além do mais, cabe destacar o contraste entre a edição da Emenda Constitucional do Teto de Gastos, que tanto a afetou a Assistência Social, e entre esta mesma política que precisou haver-se com um programa com significativo financiamento e lógica tão diversa da sua.

c) Características do contexto político

Quadro 44 – Características Institucionais – Governos Temer – Mudança em camada

Grau	Fontes de veto	Pontos de veto
ALTO	Governo Federal	Emenda do teto de gastos
		Programa Criança Feliz

Fonte: Elaboração da autora (2021).

A Emenda Constitucional que institui o novo regime fiscal ou “Teto de Gastos” explicita o grau de austeridade esperado do Governo Temer. Entretanto, a área social, que foi a grande bandeira dos governos petistas, foi intencionada pelo mesmo governo, apesar da indisposição ao gasto social.

Isso foi feito por meio do Programa Criança Feliz, criado no âmbito da Presidência da República, com a figura da primeira-dama à frente e que visava dar visibilidade a ações intersetoriais na área social que estivessem diretamente ligadas ao nome do governo. Isto demonstrou igualmente, a intenção de priorizar gastos pontuais na área social em detrimento da perspectiva de cidadania contida no SUAS. Estava tendo início um período de fortes desafios ao sistema. Mas a ação do SUAS, principalmente de sua militância e da sociedade civil organizada, frustrou os intentos “filantrópicos/emergenciais” do presidente, mais uma vez fortalecendo o SUAS e sua estrutura capilarizada.

d) Características Institucionais

Quadro 45 – Características Institucionais – Governos Temer - Mudança em camadas

Grau	Discrecionabilidade/interpretação/implementação
BAIXO	Ampliação de poder em estados e municípios, manutenção da lógica do SUAS
	Fortalecimento dos conselhos
	Utilização da perspectiva de cidadania para subordinar o Programa Criança Feliz ao SUAS, inclusive quando ao formato do financiamento

Fonte: Elaboração da autora (2021).

A atuação dos Conselhos e da CIT deixam claro que o SUAS criou a sua marca particular como sistema descentralizado e participativo. Apesar da força política de um programa criado no âmbito da Presidência da República, com forte apelo da primeira-dama, as instâncias participativas do SUAS opuseram-se veementemente demonstrando entendimento quanto aos princípios do SUAS e baixo grau de discrecionabilidade o qual os atores da política estavam dispostos, mesmo que isso significasse opor-se ao recebimento de recursos em momento de diminuição de investimentos.

Um exemplo emblemático foi a negativa do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo em aderir ao programa:

Publicado no DOC em 24/02/2017 – Pág. 47 – Não substitui a publicação oficial
Dispõe sobre a não aprovação da adesão ao Termo de Aceite ao Programa Primeira Infância.

[...]

RESOLVE:

Artigo 1º - Não aprovar a adesão ao Termo de Aceite do Programa Primeira Infância para o município de São Paulo.

Parágrafo único – Pelas ausências de informações em relação às questões técnicas, operacionais, metodológicas e conceituais de vinculação ao Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ao Plano

Municipal Decenal e a Tipificação Municipal, assim pontuadas:

- perfil, atuação e vinculação dos profissionais;
- as estratégias para elaboração e monitoramento com vistas à participação efetiva da sociedade civil, dos usuários e do Conselho Municipal de Assistência Social;
- a origem da fonte de recursos federais, podendo onerar ações continuadas da Política de Assistência Social na cidade de São Paulo, já existentes;
- protocolo formalizando os compromissos intersecretariais;
- termo de aceite condicionado, sem precedente jurídico;
- ações detalhadas sobre protocolos de intenções de execução do referido Programa;
- estudo territorializado do público a ser focalizado e de possíveis impactos orçamentários e estruturais da pasta;

Artigo 2º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

CARLOS NAMBU

Presidente

COMAS-SP (SÃO PAULO. RESOLUÇÃO COMAS – SP nº 1162, 2017).

Sendo São Paulo uma cidade com peso significativo no cenário nacional, a recusa de aceite do programa por parte do Conselho Municipal de Assistência Social tornou visíveis e midiáticas as lacunas do Programa Criança Feliz e desvelou sua clara desobediência ao SUAS. Por outra parte, indicou a força e a nitidez do órgão de controle social e das relações formais entre o SUAS e quaisquer áreas tentem se sobrepor a ele.

A nota do CMAS/SP corrobora a pouca disposição à alta discricionariedade após a formalização do SUAS e também sua capacidade de resiliência.

e) Atores

Quadro 46 – Atores – Tipos de agentes de mudança – Governos Temer – Mudança em camadas

Tipos de agentes de mudança			
	Busca preservar a instituição	Segue regras da instituição	Tipo
Gestores municipais e estaduais	SIM	SIM	Oportunistas
SNAS	SIM	SIM	Oportunistas
Conselhos	SIM	SIM	Oportunistas
Atores do Programa Criança Feliz	NÃO	SIM	Subversivos

Fonte: Elaboração da autora (2021).

O Programa Criança Feliz tendo sido criado no âmbito da Presidência da República, com tema claramente da Política de Assistência Social, foi tentativa de impor ao SUAS sua lógica de atuação. Com a primeira-dama à frente afrontava diretamente a lógica da cidadania, contudo só o SUAS contava com capilaridade e estrutura admirativa suficientes para operacionalizar o Programa. Neste ponto institui-se a disputa.

Os atores do PCF, inicialmente na figura do presidente e da primeira-dama e depois pelo Ministro da Cidadania Osmar Terra foram subversivos no sentido de que seu intuito era dar holofote à ação seletiva do Criança Feliz enquanto o SUAS amargava diminuições orçamentárias, criando estruturas paralelas de prestação de serviços para público prioritário da Assistência Social.

Quadro 47 – Atores – Alinhamento das coalizões – Governos Temer – Mudança em camadas

Alinhamento das Coalizões			
Tipos de atores	Aliados com os apoiadores institucionais	Aliados com os desafiantes institucionais	Tipo
Gestores municipais e estaduais	SIM	NÃO	Oportunistas
SNAS	SIM	NÃO	Oportunistas
Conselhos	SIM	NÃO	Oportunistas
Atores do Programa Criança Feliz	NÃO	NÃO	Subversivos

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Apesar de intentarem a criação de serviço paralelo, era claro para os atores do PCF que capilaridade do SUAS era fundamental: não apoiavam o sistema, mas orbitavam nele necessitando de sua estrutura.

Os gestores e os conselheiros apoiados pela SNAS, por outro lado, mantiveram uma postura oportunista de defesa do sistema, mas absorvendo o programa, pois assim como o Programa Bolsa Família, o Programa Criança Feliz ligava-se ao SUAS pelo público. Demonstram força, mas sem necessariamente negar a importância do programa e dos recursos envolvidos para o campo da Assistência Social. Apesar do tom forte reforçando as características de cidadania, não hesitaram no desafio de incorporá-lo e a atitude estratégica foi exitosa, mais uma vez.

f) Trajetória da mudança – Quadro geral

Quadro 48 – Trajetória da mudança – Governo Temer – Mudança em camadas

Modelo de mudança			Características da instituição alvo	
			BAIXO nível de discricionarieidade na interpretação/implementação	ALTO nível de discricionarieidade na interpretação/implementação
			<i>A estrutura do SUAS permite pouco espaço de mudança</i>	
Características do contexto político	FORTE poder de veto	<i>Temer instituiu teto de gastos e Programa Criança Feliz</i>	MUDANÇA EM CAMADAS	ATORES SUBVERSIVOS
	FRACO poder de veto			

Fonte: Elaboração da autora (2021).

O Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é nitidamente uma “camada” forçada no sistema para incorporar a atuação do Programa Criança Feliz.

A criação desta “camada” se formaliza na pactuação com municípios e, principalmente, impactando em seus recursos materiais e humanos e garantindo retorno financeiro dentro da lógica fundo a fundo.

g) Achados e aprendizados

Mais uma vez, a ação “oportunista” de seus atores de defesa (agora ampliados para gestores municipais, estaduais e conselhos, além da SNAS) informa a força da Assistência Social como “*programmatic institution*”, que muda internamente para não mudar completamente.

Pergunta-se: que outras alternativas existiam além daquela que prevaleceu?

Alternativamente o governo Temer poderia ter interferido no SUAS na tentativa de deixar uma marca, principalmente no campo social, em oposição à grande bandeira dos governos petistas.

7.5.2 Governo Bolsonaro, reversão conservadora, pandemia e redirecionamento de poder para os gestores municipais – Mudança em Camadas

Está em curso recente teste do SUAS com relação a mais um contexto histórico desfavorável. Nitidamente oposto ao gasto social e defensor da austeridade, o governo Bolsonaro tem sido de embates tendendo para o fortalecimento das instâncias locais, em contraposição ao poder federal (inclusive à SNAS) na defesa da perspectiva do SUAS.

O presente item da pesquisa fará a discussão deste contexto histórico a partir da análise da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social com o tema "Assistência Social: Direito do povo e Dever do Estado, com financiamento público, para enfrentar as desigualdades e garantir proteção social", no período de 15 a 18 de dezembro de 2021. As particularidades desta conferência já apresentam muito do panorama contextual.

Esta conferência foi a primeira realizada por este governo, ocorreu no formato virtual/presencial e teve muitos momentos de embates e reivindicações. Neste evento estiveram presentes atores significativos: os gestores municipais e usuários, indicando o tom dos debates e contrapondo-se ao governo federal.

A realização da 12ª Conferência vai de encontro à um dos primeiros atos do governo Bolsonaro que foi a extinção de instâncias de participação social por meio do Decreto 9.759:

DECRETO Nº 9.759, DE 11 DE ABRIL DE 2019

Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Art. 5º A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos colegiados:

I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e
II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019.
(BRASIL. DECRETO nº 9.759, 2019).

Embora não tenha afetado legalmente a Assistência Social, tendo em vista que a LOAS organiza o controle social na área, este Decreto foi um recado governamental a respeito da sua visão com relação à participação social. Em seguida, ele vai atingir, a política com ações práticas.

Lembra-se ainda, que segundo a LOAS, as conferências deveriam ocorrer a cada 2 anos. A última conferência convocada pelo CNAS, realizou-se em 2017 e deveria acontecer novamente em 2019, mas o que se realizou no lugar dela foi o que se chamou de “Conferência Democrática” em função dos seguintes motivos:

Informe nº 01/2019

Assunto: Resultado das reuniões dos movimentos sociais para organização e realização da

CONFERÊNCIA DEMOCRÁTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DE 2019

PAUTA: Conferência Democrática de Assistência Social de 2019 – organização e mobilização

Os representantes da Sociedade civil do CNAS, do CONGEMAS, em conjunto com outros atores da política de Assistência Social estiveram reunidos nos dias 07 e 08 de maio, em Brasília, para discutir e avaliar todo o processo da convocação da conferência nacional e a postura do Governo de não querer realizar a 12ª Conferência Nacional Extraordinária de Assistência Social em 2019, uma vez que a Resolução CNAS no 15 de abril de 2019 revogou as 03 Resoluções no 12,13 e 14, a que convocou, a que definiu a comissão organizadora e a das orientações gerais, respectivamente.

Não poderíamos deixar de apoiar os estados e municípios que já estão mobilizados e trabalhando na direção de construção de seus processos conferenciais e muito menos nos furtar à responsabilidade de manter o ciclo conferencial como espaço democrático, analisador/avaliativo.

Nesse sentido, após pactuação dos presentes na direção de afirmar a importância da MANUTENÇÃO do momento Nacional, mesmo que assumindo um formato diferenciado porque não convocada formalmente pelo Conselho Nacional de Assistência Social, conforme preconiza a LOAS, firmamos o empenho em realizar uma Conferência Nacional Livre e

Democrática que terá como **tema: Assistência Social: Direito do povo, com financiamento público e participação social.** (BRASIL, 2019).

A “Conferência Democrática” de iniciativa ativa da sociedade civil organizada e dos gestores municipais membros do Conselho Nacional de Gestores Municipais (CONGEMAS) dava o tom de como viria a se acirrar esta relação ao longo dos próximos anos. Neste texto explicativo apresenta-se a alternativa de realização de conferência convocada e cancelada pelo CNAS e com forte apoio da SNAS.

Neste texto percebe-se uma efetivação da reversão de poder que já vinha se apresentando desde o governo Temer com o Programa Criança Feliz, mas agora com forte participação da SNAS. Observe-se que assinam a carta os representantes da Sociedade Civil e o CONGEMAS, se opondo aos representantes governamentais na CNAS e à SNAS, que foram opositores na realização da Conferência de 2019. Esta disputa consolida um movimento que já havia sido observado no governo anterior, ou seja, uma reversão da base do SUAS contra as ações arbitrárias do governo federal, com o agravante de que, durante o governo Bolsonaro, a SNAS passa a fazer parte do grupo de opositores ao sistema influenciando diretamente o CNAS.

Pela ausência ou omissão, a SNAS⁴² começa a ser um agente operador do discurso do *status quo* mantenedor de desigualdades, principalmente pela via da austeridade monetária.

Este cenário se consolida em 2019 quando a conferência é realizada informalmente, mais como uma maneira de resistência política, mas sem nenhum impacto operacional para a Política de Assistência Social, haja vista a ausência do órgão máximo, a CNAS. Este foi cooptado pela SNAS, uma vez que a presidência está nas mãos de representantes governamentais, que por sua vez, têm seguido o discurso e as atitudes, essas muito próximas aos ditames do governo federal.

Assim, esta reversão de poder para a sociedade civil, que já era vista como principal opositora ao Criança Feliz, se agrava com a ausência da SNAS e do CNAS do cenário de defesa do SUAS.

Sob a ressaca do decreto e da impossibilidade da conferência, em 2019, realizou-se a 12ª Conferência que, como lembrou a vice-presidente do Conselho⁴³ na plenária final, foi na verdade a 13ª.

Sob a presidência de um representante do governo, a condução do CNAS na conferência relembra o tom do governo Bolsonaro em relação à Política Pública de Assistência Social. Na abertura do evento, o presidente do CNAS e a Secretaria Nacional de Assistência Social esquivam-se do que viria a ser o principal tema: a questão do financiamento. Sem mencionar as ausências do governo federal durante a pandemia (não houve condução nacional da emergência de saúde no âmbito da Política de Assistência Social e instalou-se forte retração orçamentária) colocam na tramitação de uma PEC no Congresso Nacional a “grande saída” para o orçamento da política. Segundo eles, a PEC em tramitação seria a solução definitiva para a questão do financiamento da Assistência Social, o que hoje não pode ser resolvido haja vista os entraves orçamentários do governo federal impostos pela PEC do Teto de Gastos. Em um discurso bem alinhado clamam que a sociedade civil se organize para cobrar do Legislativo a aprovação de percentual fixo de financiamento da Assistência Social, deixando implícito que isto não viria do governo federal.

O presidente do Conselho Nacional de Assistência Social demonstra ainda sua postura esquiva na mesa final do evento quando fez a opção de não ler publicamente as 129 moções provadas na discussão dos grupos de trabalho, enquanto virtualmente os participantes

⁴² Ressalta-se que com o *impeachment* da presidente Dilma o corpo técnico do MDS sofreu grave mudança, sofrendo solução de continuidade com os propósitos da equipe dirigente anterior. O legado de sua atuação passou a reverberar desde então nos municípios.

⁴³ A vice-presidente do Conselho na atualidade é representante da Sociedade Civil e seu posicionamento na Conferência pontuou-se como diametralmente oposto ao discurso do presidente, ficando clara a tensão entre ambos.

“gritavam no *chat*” pelo cumprimento do regimento da conferência e a óbvia opção de não confrontar o governo com o conteúdo delas.

Esta atitude deixa evidente a postura do CNAS ao longo do governo Bolsonaro. Ignorado em grande parte das decisões do Ministério da Cidadania (como na concessão do Auxílio Emergencial, Mudanças no PBF, entre outras ações não pactuadas) e sob a presidência de representante governamental, o CNAS esteve neutro nos debates, deixando sociedade civil e gestores municipais, na figura do CONGEMAS⁴⁴, com este papel.

Às falas da mesa de abertura seguiram-se debates explícitos de questionamento à postura governamental com esta política pública, principalmente em meio ao cenário de pandemia. Como chamou-se atenção na mesa final, todos os eixos⁴⁵ de discussão da conferência apontaram reivindicações em relação ao financiamento, mesmo que esse não fosse o tema principal.

Estes debates foram materializados nas deliberações finais da conferência aqui apresentados, em ordem cronológica de apresentação na mesa, com um resumo dos principais temas:

- A. Solicitação de revogação da PEC 95;
- B. Solicitação de revogação do Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 sobre extinção de espaços de Controle Social
- C. Solicitação de revogação da Portaria 2.362/2019 de 20 de dezembro de 2019 que reorganiza a forma de financiamento da Assistência Social
- D. Chama atenção à falta de apoio e orientação federal na pandemia
- E. Solicitação de revogação da Lei 14.176/21 de maio de 2021 sobre as mudanças no BPC
- F. Solicitação de revogação do Auxílio Brasil de dezembro 2021 que extingue o Programa Bolsa Família
- G. Solicitação de criação de um percentual fixo para financiamento da Assistência Social
- H. Solicitação para que as ações do MDS sejam pactuadas no CNAS

⁴⁴ Conselho Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

⁴⁵ Eixo 1 – A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais no enfrentamento das desigualdades. Eixo 2 – Financiamento e orçamento como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais. Eixo 3 – Controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS e a importância da participação dos usuários. Eixo 4 – Gestão e acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais e proteção social. Eixo 5 – Atuação do SUAS em Situações de Calamidade Pública e Emergências. (Site da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social).

- I. Reinvidicações sobre o enfraquecimento dos Conselhos
- J. Proposição de uso do IGD SUAS para fomentar participação e controle social de usuários.

A análise mais detida das principais reinvidicações da conferência permitem as conclusões sobre o período histórico analisado, conforme segue.

a) Solicitação de revogação da PEC 95 – como já visto, a edição da Emenda Constitucional do teto de gastos, surgida no governo Temer, trouxe fortes impactos para as políticas públicas. A Assistência Social viu o orçamento, já diminuído, ser ainda mais atacado pelo governo federal, ainda mais no cenário de pandemia.

b) Solicitação de revogação do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, que dispõe sobre extinção de espaços de controle social – embora o decreto não tenha atingido a Assistência Social, atingiu outras políticas públicas afetas ao campo social com rebatimento nas discussões que pertencem a este campo. A conferência, como esfera de representação social remanescente se coloca contrária à esta postura governamental.

c) Solicitação de revogação da Portaria nº 2.362/2019 de 20 de dezembro de 2019, que reorganiza a forma de financiamento da Assistência Social – esta portaria representa, em essência, o principal ponto de mudança na Política de Assistência Social ocorrida, no período. O documento versa, basicamente, sobre a drástica diminuição do fluxo de recursos federais para estados e municípios e transforma o formato de distribuição dos recursos no formato fundo a fundo. Basicamente, significa interromper o fluxo operacional do SUAS pela via do financiamento:

POSICIONAMENTO DO CONGEMAS ACERCA DA PORTARIA Nº 2.362 DE 20 DE DEZEMBRO DE 2019 DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA, NA 2ª REUNIÃO DA COMISSÃO TRIPARTITE – CIT REALIZADA NO DIA 12/02/2020.

[...]

2. A Portaria nº 2.362/2019 visa promover a equalização dos repasses realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social aos Fundos de Assistência Social municipais, estaduais e distrital.

3. O Colegiado, ao avaliar os impactos da publicação da referida Portaria do Ministério da Cidadania, esclarece publicamente seu posicionamento e informa os considerandos exarados na Reunião da CIT:

- Se o ente município não participa de processos decisórios e regulatórios, compreendemos que há uma ruptura do pacto federativo no âmbito da SUAS;
- Os critérios estabelecidos na Portaria nº 2.362, que trata da adequação dos repasses dos recursos e da redução dos repasses por meio da “**equalização**”, resultarão no fechamento de equipamentos públicos, como os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e os Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS, em especial, nos municípios brasileiros de Porte 1, que serão os mais impactados com o novo regimento, tendo em vista a importância do cofinanciamento para a manutenção dos serviços públicos prestados à população;

- A **alteração de critérios de repasse a cada trimestre acarreta** insegurança dos gestores municipais e inviabilidade atinentes à execução dos planos de trabalhos estruturados. Realidade que já vem acarretando dificuldades no planejamento, considerando a falta de regularidade nos repasses e a redução progressiva de recursos financeiros na esfera federal;
- A Portaria tem graves implicações para a sustentabilidade do SUAS, sobretudo pelos efeitos de **não pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores**; pelo repasse condicionado à célere execução dos recursos, desconsiderando-se os ritmos e processos inerentes ao ciclo da política nas demais esferas de governo, e o cenário de instabilidade orçamentária e de ruptura com a regularidade dos repasses; a redução progressiva dos recursos e a ausência de definições por parte do governo federal e do legislativo, na reversão do congelamento de gastos para políticas sociais, cuja função é garantir direitos fundamentais aos cidadãos brasileiros, especialmente num cenário de aumento da pobreza, da fome e desproteção. [...] (BRASIL, 2019, grifo nosso).

Esta normativa trata-se de uma decisão unilateral da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Editada pouco tempo antes do início da pandemia, já aventava os desafios a serem enfrentados. A legislação não foi pactuada no CNAS ou em qualquer órgão colegiado referente ao SUAS e basicamente condiciona o repasse de recursos federais à disponibilidade orçamentária federal.

Como explicita a nota, exige-se que para o repasse dos recursos o município faça uso deles de maneira quase imediata na prestação dos serviços e, além disso, propõe uma sistemática semestral de avaliação do sistema. E ainda, não se compromete com o ressarcimento de recursos já dispendidos pelo município na prestação dos serviços dos quais se consolidam contabilmente em restos a pagar.

De maneira unilateral, o governo federal rompe com as bases da Assistência Social como direito de cidadania: com a descentralização político-administrativa, a participação social e com o modelo de repasse de recursos fundo a fundo, instituindo um ambiente de incerteza contábil.

A portaria atingiu os municípios em seu pior momento, a pandemia ocasionada pelo Covid-19 e, passados 2 anos, a sistemática permanece em vigor apesar da pressão da base e das deliberações da última conferência nacional.

a) Chama atenção a falta de apoio e orientação federal na pandemia

Seguida à portaria de redução de recursos teve outro golpe no SUAS, a pandemia. Apesar de ter sido a segunda política pública mais demandada depois da Saúde, pelos claros impactos de uma emergência social desta monta, a Assistência Social, enquanto política pública, passou despercebida pelo governo federal, em todo o processo. Assim como nas

demais políticas públicas, o governo federal deixou estados e municípios sozinhos no enfrentamento desta calamidade.

Os poucos recursos liberados pelo governo federal vieram fora da sistemática fundo a fundo e com exigências operacionais que praticamente inviabilizavam a utilização deles. Soma-se a este processo a ausência e o silêncio da principal instância de participação: o CNAS. Entretanto, com o seu silêncio, tomou voz a nova militância do SUAS, localizada nos municípios pela via do CONGEMAS⁴⁶.

O CONGEMAS fez pressão no Executivo, firmou parcerias com o parlamento e tensionou o governo para a manutenção dos repasses ou sua majoração, diante da pandemia. Embora a SNAS tenha utilizado o início da pandemia para deixar esta instância participativa sem voz, por longo período de tempo a SNAS não chamou reuniões ou recompôs o calendário da CIT, enquanto esta se utilizava das redes sociais como forma de mobilização.

Enquanto isso, o Ministério da Cidadania e o parlamento pactuavam o Auxílio Emergencial, completamente apartados das instâncias de participação do SUAS, apesar dos apelos da sociedade civil organizada.

b) Solicitação de revogação da Lei nº 14.176/21 de maio de 2021, sobre as mudanças no BPC

c) Solicitação de revogação do Auxílio Brasil, de dezembro 2021, que extingue o Bolsa Família.

As duas legislações mencionadas, embora não caiba aqui aprofundamento, basicamente reordenam os principais benefícios gerenciados pelo CRAS: o BPC e o PBF.

O BPC sofre regressão e, no caso do PBF, há uma importante reformulação, inclusive com a mudança de nome.

Como já discutido, os benefícios de transferência de renda passaram a ser importantes instrumentos da integração de serviços e programas de Assistência Social no CRAS. Porém, as restrições impostas pelas legislações, mais uma vez, não pactuadas nas instâncias do SUAS, implicam em um forte impacto neste cenário.

⁴⁶ Conselho de Gestores Municipais da Assistência Social – Instância nascida no governo FHC (CIB, CIT, CONGEMAS, FONSEAS), fora da originalmente prevista na LOAS cuja participação aconteceria somente via conselhos paritários. As instâncias estaduais e municipais de governo andaram em paralelo à participação por meio de conselhos e, em alguns momentos, tencionando a assistência social, mas com o SUAS passaram a adotar o mesmo discurso e tem-se transformado em instituição de defesa do sistema.

d) Solicitação de criação de um percentual fixo para financiamento da Assistência Social

e) Solicitação para que as ações do MDS sejam pactuadas no CNAS

f) Reinvidicações sobre o enfraquecimento dos conselhos

Estas deliberações lembram ainda os efeitos de toda a ação federal sobre o SUAS, no período, como a diminuição de recursos e o enfraquecimento das instâncias de participação, em especial o CNAS.

g) Proposição de uso do IGD SUAS para fomentar participação e controle social de usuários

A mesa de encerramento lembrou que 80% dos participantes do eixo “controle social” era de usuários, isso foi facilitado pelo modelo virtual da conferência, deixando evidente as reinvidicações pela melhoria das instâncias de participação. Foi proposto, inclusive, a utilização de recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS), recurso destinado a fortalecer a gestão da política pública.

Como se não bastassem as constatações sombrias das deliberações da conferência, no dia do encerramento, o SUAS levou mais um golpe. Na noite anterior à leitura destes itens, no encerramento da conferência, 60 milhões do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) foram realocados pelo governo federal com destino à compra de helicópteros para Ministério da Defesa (PNL 40/2021). Parece que o governo queria dar um “*grand finale*” nada agradável à conferência posicionando-se, mais uma vez, no caminho do desmonte financeiro para a Assistência Social.

A Conferência demonstra o panorama atual do SUAS. O sistema vem passando pela pandemia e apesar dos fortes golpes ainda permanece de pé, combalido, mas relutante. A participação de usuários e a aguerrida resistência de estados e municípios, ao longo do período, demonstra que a força política do SUAS transferiu-se para a os desafios da pandemia, em todos os aspectos. Contudo, a Conferência Democrática, em 2019, e a ocorrida em 2021 indicam que as instâncias do SUAS ainda estão em pleno funcionamento e a militância organizada está atenta e atuante, principalmente na manutenção dos preceitos de democracia e cidadania do SUAS.

7.5.2.1 Análise: atores, contexto e instituições no governo Bolsonaro – Mudança em Camadas

a) Quadro mecanismo causal

Quadro 49 – Mecanismo causal – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas

Mudança institucional	Mecanismo causal	Impacto deste processo de mudança
Forte retração financeira	Discurso de austeridade econômica.	Pressão dos municípios pela continuidade dos serviços
	Negação da perspectiva de gasto social vista como onerosa.	

Fonte: Elaboração da autora (2021).

b) Instrumentos normativos representativos da mudança

Quadro 50 – Instrumentos normativos representativos da mudança – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas

Portaria nº 2.362 de dezembro de 2019	Muda a estrutura de repasse fundo a fundo
Portaria nº 100 de 14 de julho de 2020	Estipula as regras para o período da pandemia
Portaria nº 369, de 29 de abril de 2020	Repasse emergencial de recurso ao município Carimbados e fora do fundo– a fundo, retomando práticas antigas como adesão individual dos municípios e barganha por recursos Não foi pactuado no CNAS
Portaria nº 378, de 7 de maio de 2020	Repasse emergencial de recurso ao município (Condicionado aos recursos do município antes da pandemia e não foi pactuado no CNAS)

Fonte: Elaboração da autora (2021).

c) Características do contexto político

Quadro 51 – Características do contexto político – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas

Grau	Fontes de veto	Pontos de veto
ALTO	Governo federal	Diminuição no repasse de recursos

Fonte: Elaboração da autora (2021).

d) Características institucionais

Quadro 52 – Características institucionais – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas

Grau	Instituições	Discricionariedade/interpretação/implementação
BAIXO	Gestão	Ignoram-se as instâncias de deliberação do SUAS, silencia-se o CNAS
		Criação de empecilhos à CIB e CIT
		Uso das redes sociais pela sociedade civil e CONGEMAS para protestar
	Financiamento	Interferência na estrutura de repasse fundo-a-fundo Diminuição do repasse financeiro
		Articulação da sociedade civil e gestores com o parlamento para tentar reverter as diminuições orçamentárias

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Embora esteja sendo uma conjuntura de disputa, o poder deslocado para a sociedade civil e os municípios deixa claro que apesar da ingerência financeira as bases de cidadania do SUAS permanecem firmes. Mesmo a discussão sobre o desrespeito ao repasse fundo a fundo se dão com base na lei. Não ocorrem tentativas de reversão legal dos fundamentos, a SNAS, por meio de portarias tem se recusado a seguir a norma, mas ainda não foram feitos movimentos para mudá-la e nem os atores envolvidos pensam esta possibilidade.

e) Atores

Quadro 53 – Atores – Tipos de agentes de mudança – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas

Tipos de agentes de mudança			
	Busca preservar a instituição	Segue regras da instituição	Tipo
Gestores municipais e sociedade civil organizada	SIM	SIM	Oportunistas
Legislativo	SIM	SIM	Oportunistas
Ministério da Cidadania	NÃO	SIM	Subversivos
SNAS	NÃO	SIM	Subversivos

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Quadro 54 – Atores – Alinhamento das coalizões – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas

Alinhamento das coalizões - Atores da mudança			
Tipos de atores	Aliados com os apoiadores institucionais	Aliados com os desafiantes institucionais	Tipo

Gestores municipais e sociedade civil organizada	SIM	NÃO	Oportunistas
Legislativo	SIM	NÃO	Oportunistas
Ministério da Cidadania	NÃO	NÃO	Insurretos
SNAS	NÃO	NÃO	Insurretos

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Parece eminente a inversão de papel dos atores defensores da nova instituição SUAS, são os gestores municipais, estaduais e a sociedade civil, com ênfase aos gestores municipais.

O arrocho orçamentário é idêntico ou pior ao do período Temer, que com a aprovação da Emenda Constitucional e a diminuição de repasses provocou muitas reações. Neste governo o componente da sociedade civil, representado pelos conselhos municipais, estaduais, distrital e federal tiveram importância ao se contrapor e lograram êxito, principalmente com relação ao Criança Feliz, subordinando-o ao SUAS. Os gestores municipais e estaduais, no governo Temer, foram atores mais tímidos.

Entretanto, no governo Bolsonaro, mesmo antes e durante a pandemia, a estratégia governamental está sendo sabotar dois pilares do SUAS: a pactuação em instâncias de participação e o repasse fundo a fundo. A Portaria nº 2.362/2019, na prática, condiciona repasses do governo federal “à disponibilidade orçamentária” e não foi pactuada em nenhuma instância do SUAS. Neste sentido, o CNAS, cujo presidente é representante governamental, se posiciona favorável, ou ao menos conivente.

Todavia, o ator mais atuante nesta disputa tem sido a SNAS. Como se viu, historicamente a SNAS atuou de diferentes formas, na época da LBA era um ferrenho opositor e com o SUAS foi espaço de resistência e mudanças. De fato, a SNAS tem uma dependência muito grande com relação ao ministério que a abriga. Como se viu, no âmbito do MDS o discurso da fome favorecia uma ação aguerrida da CNAS, já no ambiente atual do Ministério da Cidadania as regras são bem distintas.

Isto posto, cabe pontuar que a Assistência Social sempre careceu de um corpo técnico engajado, dependendo em muito dos aspectos políticos ministeriais. Neste cenário, por exemplo, a secretária de Assistência Social que assina a Portaria de redução de recursos é assistente social do quadro de servidores do órgão e esteve presente em todo o processo de consolidação do SUAS, o que não impediu que sua prática estivesse afeta ao ambiente político e forte do ministério.

Isto deixa claro que no caso da Assistência Social o poder de veto governamental molda amplamente os atores em disputa. Neste cenário, a SNAS se tornou ator subversivo contra o sistema o qual ela própria é guardiã.

A Portaria nº 2.362/2019 aumenta o grau de discricionariedade no SUAS, mas com uma intensidade menor. Primeiro por sua forma, bastante inferior à LOAS e segundo, no âmbito local a diminuição de recursos e a obediência às normas prevalece. De fato, o sistema está em funcionamento embora a portaria traga uma “camada” de instabilidade. Contudo, o sistema, em seu “*programmatic institution*”, defende-se de outras formas com os demais atores trazidos para dentro da disputa.

f) Trajetória da mudança – Quadro geral

Quadro 55 – Trajetória da mudança – Governo Bolsonaro – Mudança em camadas

Modelo de mudança			Características da instituição alvo	
			BAIXO nível de discricionariedade na interpretação/implementação	ALTO nível de discricionariedade na interpretação/implementação
			<i>A estrutura do SUAS permite pouco espaços de manobra</i>	
Características do contexto político	FORTE poder de veto	<i>Bolsonaro – amplia os cortes e tenta mudar a estrutura de repasse de recursos</i>	MUDANÇA EM CAMADAS	
			ATORES SUBVERSIVOS	

	FRACO poder de veto			
--	----------------------------	--	--	--

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Pode-se dizer que a “camada” imposta pelo governo Bolsonaro ao sistema é bastante fina. Apesar da ingerência federal o SUAS seguiu adiante e à revelia dos desmandos federais. Esta situação é muito semelhante ao movimento que transcorreu no SUS, quando governadores e prefeitos tomaram suas próprias decisões de saúde pública em relação à pandemia.

De certa forma, o SUAS permitiu que o ambiente local andasse com as próprias pernas embora o recurso ainda permaneça como gargalo operacional.

O fato desta camada ser fina e frágil, posto que baseada somente em uma portaria e mantida no silêncio do presidente do CNAS, demonstra ainda a fortaleza do sistema como um todo. Parece que esta mudança em camada é mera pausa ou espaço de amadurecimento e construção de conhecimento para a militância organizada, mas também evidencia como o poder de veto federal pode movimentar e ameaçar um sistema criado para ser forte nos abalos.

g) Achados e aprendizados

1) A estratégia do governo Bolsonaro foi ignorar o SUAS deixá-lo acéfalo, revelando, apesar disso a força do sistema;

2) Percebe-se, pelas recentes ingerências, que o *status quo* mantenedor de desigualdade social não se satisfaz com o formato atual do sistema, tenta lhe abalar, principalmente pela via do financiamento;

3) Os períodos Temer e Bolsonaro demonstram como o financiamento tem um papel importante enquanto tentativa de desmobilização do sistema, mesmo que a gestão permaneça nos mesmos moldes;

4) Apesar das adversidades, a gestão permanece seguindo os mesmos parâmetros e nenhum instrumento legal que baliza o SUAS foi revogado, o que indica que o sistema ainda permanece em funcionamento;

5) A consolidação de atores fortes nos municípios chama muita atenção para o aspecto descentralizado do sistema. Com a reação dos gestores municipais observa-se a força do sistema enquanto política de Estado e corrobora o fato do SUAS ter se tornado referência no atendimento às situações de vulnerabilidades nos municípios;

6) A pandemia demonstrou a importância da Assistência Social, embora o governo federal tenha feito preferência pela transferência de renda;

7) Nacionalmente a opção pelo Auxílio Emergencial afronta ao SUAS e suas pactuações, mas percebe-se que estados e municípios se utilizaram da estrutura do sistema para o enfrentamento às emergências de saúde pública demonstrando autonomia em relação ao ente nacional.

Pergunta-se: que outras alternativas existiam além daquela que prevaleceu?

Alternativamente, com a pandemia, a Assistência Social poderia ter sido priorizada como espaço de suporte à população mais vulnerável, contudo, a austeridade do governo optou pelo desmonte da SNAS e pelo silenciamento do CNAS como estratégias de abandono de estados e municípios, neste momento histórico.

8 SUS x SUAS: DIÁLOGO SOBRE APROXIMAÇÕES E DIFERENÇAS

Este capítulo se propõe a lançar um debate que certamente não se esgota e versa sobre a comparação de modelos entre o SUAS e o Sistema Único de Saúde (SUS). Esta aproximação entre SUS x SUAS, acontece, geralmente, não só pela semelhança das nomenclaturas, mas também apontando uma perspectiva de mimetismo do segundo com relação ao primeiro.

Analisa-se raciocínio semelhante ao apresentado no texto de Arretche, Faria e Marques (2019, p. 2) em recente livro no qual se pergunta: “Como chegamos aqui nas políticas de combate à desigualdade?”. Por meio da análise de mudanças nas políticas sociais, no período entre 1995-2015, o livro agrupa as políticas do escopo de combate à desigualdade em três grandes movimentos de mudança endógena nos períodos *layering*, emulação e visibilidade institucional, conforme segue:

Por meio de estratégias de *layering*, através das quais novas camadas de legislação e novos programas foram acrescentados a sistemas de políticas sociais já existentes, as políticas de participação política, de renda, de saúde e de educação tiveram seus efeitos inclusivos muito ampliados, sem alterar os pilares do legado institucional herdado das administrações tucanas. A **emulação do SUS** foi adotada nas **políticas setoriais** em que a expansão da oferta exigia a coordenação nacional de estados e municípios e nas quais os **objetivos programáticos do PT divergiam do PSDB**, tais como **desenvolvimento urbano e assistência social**. Neste caso, a estratégia principal consistiu em inspirar-se no desenho institucional do SUS, para instituir sistemas nacionais de políticas setoriais induzindo a ação dos governos subnacionais, com a presença de conselhos com representação de usuários e governos, fundos de financiamento e transferências condicionadas. Por fim, a estratégia de dar *visibilidade institucional* a um campo temático foi adotada na política externa e em políticas orientadas a públicos específicos, tais como as questões indígena, de gênero e racial. [...] (ARRETICHE *et al.*, 2019, p. 8-9, grifo nosso).

Observe-se que, no período analisado, a Assistência Social é apresentada com características setoriais como tendo implementado ajustes miméticos ao SUS, com impacto diferente daquele anunciado para a Saúde, por exemplo. A referência ao termo *emulação*⁴⁷ indica que as mudanças na Assistência Social e na política de desenvolvimento urbano, no

47 “Emulação - e·mu·la·ção sf

1 Ato ou efeito de emular.

2 Sentimento que incita a imitar ou a exceder outrem.

3 Aquilo que leva (alguém) a agir ou a praticar determinada ação; estímulo, incentivo, incitamento.

4 Competição ou concorrência (geralmente no bom sentido, isto é, imbuída de espírito esportivo).

5 JUR Rivalidade que leva (alguém) a recorrer à justiça, sem fundamento, visando maldosamente a prejudicar outrem.

ETIMOLOGIA lat *œmulatīo*.” (Dicionário Michaellis, 2022).

período analisado, foram ajustes tentando se aproximar do modelo SUS, principalmente com relação à sua capilaridade municipal.

Este tipo de análise comparativa vai ser tratado neste item, haja vista que o trabalho se debruça exatamente a tecer as particularidades do SUAS enquanto caso emblemático de mudança na Assistência Social. Assim, usando o texto acima como base, cabe uma reflexão que permite olhar para o “tamanho” e a “dimensão” reais do SUAS em comparação à um sistema tão consolidado quanto o SUS.

Percebe-se, da análise dos autores aqui utilizados como base na discussão, que no SUS houve “novas camadas de legislação e novos programas foram acrescentados aos sistemas de políticas sociais já existentes”. (ARRETICHE *et al.*, 2019, p.8). Isso implica em apontar como os setoriais de Assistência Social, juntamente ao desenvolvimento urbano, foram tangenciando este robusto escopo de mudança já apontado pela Saúde.

Na argumentação, ao longo dos outros momentos do texto dos autores, não se menciona a Seguridade Social e as Políticas de Saúde e Assistência Social como componentes deste escopo. O texto também referencia a construção de um robusto escopo institucional para a Saúde durante o governo FHC, mas não faz o mesmo com relação à Assistência Social.

Portanto, desta análise cabe neste trabalho apontar alguns aspectos relevantes à esta comparação e argumentação sobre mudança, conforme segue:

- Lembrar e discutir a implicação do conceito e do escopo da Seguridade Social em análises comparativas entres os dois sistemas;
- A análise temporal dos processos de mudança, principalmente com as implicações do governo FHC para ambas as políticas;
- Os aspectos políticos e conjunturais que balizam discutir a Assistência Social como mero avanço tangencial à Saúde e ao seu sistema de gestão do SUS. E com isso, esclarecer importantes aspectos de nomenclatura.

A ideia de emulação com relação ao sistema do SUS apresenta o SUAS como modelo linear e retira-lhe sua personalidade histórica e luta política, principalmente se a análise parte do princípio de que eles (os sistemas) são igualmente componentes da Seguridade Social.

Nisto cabe situar que SUS e SUAS sequer foram idealizados na Constituição como competidores, mas partes integradas e integrantes de um “sistema” materializado no **conjunto integrado da seguridade**:

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 194. A seguridade social compreende 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**.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais.

[...]

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de **forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, Previdência Social e assistência social**, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

§ 3º A pessoa jurídica em débito com **o sistema da seguridade social**, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.(BRASIL, 1988, grifo nosso).

Do texto constitucional é importante frisar que ambas (Saúde e Assistência Social), juntamente com a Previdência Social, devem apresentar um escopo descentralizado e participativo, mas na forma de “conjunto integrado”. Portanto, as políticas feitas solteiras de seu casamento com a seguridade em nada inovam no formato já previsto para o nomeado “sistema de Seguridade Social”.

Os modelos do SUS e do SUAS não são criações históricas de governos, posto que já desenhadas de pronto na Constituição. Contudo, sabe-se que o poder de veto dos governos subsequentes foi determinante para o formato que o sistema de Seguridade Social não veio a tomar, dando temporalidades distintas ao SUS e SUAS.

Assim, iniciar a análise comparativa entre os sistemas pela discussão de seguridade implica em lembrar que a disputa e a regulamentação em separado já demonstram, em muito, a ação do poder de veto governamental pós Constituição. No formato original jamais haveria sistemas a comparar, posto que as três políticas de seguridade pertenceriam ao mesmo sistema descentralizado e participativo de seguridade.

O abandono da seguridade, já por José Sarney e depois até pelas análises teóricas sobre o tema, implica em desconsiderar um importante aspecto político cujo rebaixamento tem impacto mais direto na Política de Assistência Social. Isto demonstra que sua aparente feição “mimética” do SUS deriva em aspectos significativos em que, na corrida do divórcio da Seguridade Social, Saúde e Previdência Social casaram-se mais cedo com seus novos sistemas, ficando a Assistência Social solteira por vários anos, até 2004 com o SUAS.

Outra importante constatação, já no texto constitucional, é que os sistemas aqui comparados não resumem ou são sinônimos das políticas que efetivam, mas são a forma de operacionalizar Saúde e Assistência Social, sem com eles se confundir.

Isto porque, ambos os sistemas (SUS e SUAS) colocam em prática modelos de proteção social de Seguridade Social em diferentes ambientes das necessidades humanas. A Saúde passa do modelo corporativo, excludente e privatista, para o modelo universal público e a Assistência Social rompe com o legado caritativo/filantrópico para instalar a perspectiva democrática. Ambas as políticas inovam no escopo da proteção social, em suas respectivas áreas, com a importante responsabilização estatal em detrimento do setor privado, nisso não se copiam, mas seguem caminhos semelhantes, em 1988, cada uma em seu devido escopo de atuação.

O SUS e o SUAS materializam, em temporalidades diferentes, os objetivos de cada uma das políticas com base na perspectiva descentralizada e participativa instituída no art. 194 da Constituição:

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988).

Ambas se assentam no pilar preventivo e curativo em suas respectivas áreas. O SUAS com o CRAS para prevenir e curar, resgatando vínculos familiares rompidos, e o SUS com os Centros de Saúde para prevenir e curar, neste caso, o corpo humano e não o corpo social. Conforme o mandamento constitucional, estes sistemas se organizam com o poder central determinante, mas com efetiva participação político administrativa de estados e municípios.

Resgatada a seguridade e como ela mais integra do que compara os dois sistemas, cabe frisar o papel impulsionador de FHC para SUS e SUAS enquanto políticas públicas.

Esta tese demonstra que, o escopo de consolidação do formato descentralizado e participativo foi, em muito, erigido no governo FHC, seja para a Saúde ou para a Assistência Social. Embora se concorde com os autores com relação ao projeto político em que “objetivos

programáticos do PT divergiam do PSDB” (ARRETCHE *et al.*, 2019, p.8), isto impactou os passos seguintes.

O legado institucional de FHC é relevante para ambas as políticas, mas conforme argumentado, no caso do SUAS o caminho é diferente. Nesse período tiveram “novas camadas de legislação e novos programas foram acrescentados a sistemas de políticas sociais já existentes”. (ARRETCHE, *et al.*, 2019, p.8). Isto cabe tanto para o SUS como para o SUAS com o diferencial de que o sistema foi somente esboçado e não consolidado, haja as vista as prioridades orçamentárias de FHC.

O SUS avança e o SUAS somente se esboça. Nisto fica claro o tamanho e influência do poder de veto governamental, em ambas as áreas, dando a clara dimensão do tamanho dos avanços possíveis para cada área. E neste processo o formato de “emulação” não foi sequer aventado, pois o foco de FHC era o Programa Comunidade Solidária. O modelo descentralizado e participativo que viria a dar vida ao SUAS com o PT foi, na verdade, a saída de FHC para promover uma mudança à deriva na Assistência Social, evitando a sua efetivação por meio da descentralização sem transferência de poder. Poder-se-ia sim citar as comparações e disputar da Assistência Social com o Programa Comunidade Solidária, mas sua comparação com o SUS não aparece na análise como base ao erguimento das bases do SUAS em FHC, embora seja um período histórico relevante.

A dificuldade de comparação e sequer de aproximação dos sistemas SUS e SUAS se baliza ainda no fato de que SUAS significou, no âmbito da Assistência Social, a “conversão” de um modelo de Assistência Social caritativo/filantrópico em um modelo de garantia de cidadania. Isto se deu em função da grande discricionariedade no ambiente desta política presente desde efetivação, em 1988, e agravado no governo FHC.

O SUAS “converte” em realidade movimento de mudança iniciado em 1988, mas que a LOAS e os períodos subsequentes não foram capazes de colocar em prática como modelo pertinente. Isto não como cópia do “como fazer”, mas como instrumento “para fazer” diferente conforme os parâmetros legais já instituídos nesta área específica.

O SUS, por sua parte, também não resume a política de Saúde. Talvez ele tenha sido um momento novo de mudança que operacionaliza essa mudança no formato de *layering* (FALLETI, 2010), ocorrido em 1988. Da mudança sucedida em função da característica aguerrida da categoria do movimento sanitarista, após 2 anos o SUS vai ser gerido com base na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Observa-se que ambos os sistemas nascem após suas respectivas políticas e dando vida operacional aos seus princípios instituídos. O SUS, após 2 anos da promulgação da

Constituição e o SUAS, 16 anos depois, trilharam seus caminhos tendo o mesmo ponto de partida, assim como os princípios que os compõem, já contidos no escopo da seguridade. Pode ser dito que ambos são momentos de mudanças endógenas às suas políticas e cada um seguiu seu poder de veto subjacente.

Para discutir o aspecto do poder de veto afeto à cada uma destas políticas cabe indagar sobre as particularidades que estes sistemas mantiveram, sendo que estiveram tão apartados no tempo e suscetíveis a fatores que os aproximou ou afastou politicamente. Considerando-se o exposto, será feito breve resgate dos percursos históricos e, *a posteriori*, será construído o debate.

8.1 O PERCURSO HISTÓRICO DA SAÚDE NO BRASIL

Para Falletti (2010), sua principal conclusão é que a transformação ocorrida na Política de Assistência Social, em 1988, foi do tipo *layering*, realizada por meio de atores subversivos.

Como dito por Falletti (2010), o modelo de Saúde brasileiro, antes vinculado ao seguro social e, posteriormente, tendo como novo modelo o público universal, passaria a ser privatista/seletivo. Sendo que o componente da seguridade foi gestado no regime militar. A categoria de médicos da base de atendimento já se dava conta de que o modelo de atendimento vigente interpunha muitas lacunas à boa prestação de serviços para a população. Naquele contexto, já era feita uma leitura questionadora sobre o fato de que a Saúde não deveria pertencer à estrutura meritocrática da Previdência Social. Esses atores, envolvidos nas ações diárias de prestação de serviços de Saúde ocupavam também o Estado representando não só uma militância junto ao tema, mas um grupo de técnicos governamentais.

A autora apresenta como estes atores transitaram abaixo de um poder com alta condição de veto, durante a ditadura e, mesmo assim, fizeram-se ouvir e instauraram a ideia da Saúde universal, paulatinamente, durante o regime militar.

Observe-se que a discussão apontada pela autora é a da implementação de um modelo de Saúde com “*two major transformations: universalization and municipalization*” (FALLETTI, 2010, p.2) o que significaria necessariamente trazer o poder e a responsabilidade estatal para o centro, assim como dividir poder com a base política, com vistas a garantir a capilaridade necessária para a universalização dos serviços. Observa-se que o Sistema Único de Saúde (SUS) materializaria o aspecto da “*municipalization*” promovido pela Constituição Federal de 1988, consolidação que ocorreria após o período de análise da autora, em 1990.

No GT/MPAS ocorrido no governo José Sarney o sistema universal de saúde chega ao grupo com nome e marca, pois a militância do sistema tinha clareza de seus objetivos. O principal desafio no campo da saúde era o embate com o setor privado, situação incorporada mantendo-se os privilégios privados em um sistema complementar de saúde. A discricionariedade neste campo foi enfrentada separando-se o público do privado sem concorrências, inclusive mantendo os subsídios estatais, quando fosse o caso. O Sistema Único de Saúde (SUS), em 1990, vai significar o braço público desta disputa, que vive paralelamente ao Sistema de Saúde Complementar representado pela prestação privada dos serviços, regulada pelo Estado, mas operada privatamente.

Por fim, cabe destacar a questão conceitual, cujas implicações têm rebatimento em como a Política Pública de Saúde sofre poder de veto. Saúde significa atenção às necessidades humanas físicas, ou seja, manutenção operacional de vida dos humanos. Observa-se que este propósito/conceito não muda, seja no modelo privatista, seja no modelo público/estatal. Quando se fala dos avanços, em 1988, está sendo falado de uma mudança no formato da prestação do serviço (tornado universal e municipalizado) que passa a ser predominante público e descentralizado e o conceito básico de atenção física aos indivíduos permanece intocado. Isto implica que o poder de veto em torno da ideia de Saúde é relativamente fraco, embora ela sempre sofra abalos quanto ao financiamento. Isto porque, lembra-se que no âmbito das necessidades humanas o que mais afeta a lógica da sociedade moderna é a construção de autonomia, o segundo componente deste conceito. A manutenção física é parte mesma da vida em sociedade, afinal sem saúde os trabalhadores não fariam parte do mercado. Contudo, na construção de autonomia insere-se o principal fator político que envolve as necessidades humanas e este é exatamente o escopo de atuação da outra política aqui analisada, a Política de Assistência Social, conforme segue.

8.2 PERCURSO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Primeiramente, cabe lembrar alguns itens chave para este debate:

1. A Assistência Social no GT/MPAS esteve órfã, na verdade foi criada como conceito por este grupo como forma de abarcar as arestas sociais não cabíveis à Previdência Social, argumenta-se aqui que foi uma consequência do formato *programmatic institution* da Previdência Social;

2. A Assistência Social, prevista na Constituição em 1988, significa um salto conceitual convertendo a perspectiva caritativo/filantrópica em perspectiva de cidadania, não

somente uma adequação do modelo de prestação de serviço, mas de fato uma mudança conceitual com repercussões na gestão e no financiamento;

3. O salto conceitual implica em alto poder de veto e influência direta da discricionariedade, a partir de 1988;

4. O SUAS foi uma inflexão no caminho de altos e baixos da Assistência Social e significou 10 anos de luta de uma categoria, sempre feita de oportunista em função do poder de alto veto em torno da política pública;

5. O SUAS foi a efetivação de um novo conceito de Assistência Social, na gestão e no financiamento, enquanto política pública de cidadania no Brasil e em franca oposição ao modelo caritativo;

6. Apesar do modelo SUAS estar vigente, as investidas para retroagir ao sistema anterior são recorrentes, deixando nítida a separação entre a política pública e seu sistema de execução o SUAS;

7. A participação social, principalmente da militância organizada, foi fundamental ao longo de todo o processo, mas dificilmente consegue impor-se como categoria chave sendo quase sempre oportunista, haja vista o poder de veto subjacente.

Feito este resgate, apresenta-se alguns tópicos que diferenciam o percurso da Assistência Social e da Saúde e, conseqüentemente, dos seus sistemas, o SUS e o SUAS. Estes tópicos podem dar indícios de porque a discussão de emulação enfraquece a diferença temporal, conceitual e principalmente política de cada uma das políticas e de seus respectivos sistemas. Com importantes implicações quanto ao poder de veto e discricionariedade, salientando-se que não são trajetórias que se copiam, mas que de fato contam cada uma, a seu modo, a sua luta histórica de manutenção e crescimento diante do *status quo* mantenedor de desigualdades sociais.

Quadro 56 – Itens de análise comparativa SUAS x SUS

Itens de análise	Assistência social	Saúde
Impacto político e econômico	É política de transformação do <i>status quo</i> , promove autonomia e desmercadorização .	É política de manutenção física da força de trabalho
	Forte componente político e de distribuição de renda	Forte impacto econômico. Não implica em redistribuição de renda, embora tenha caráter redistributivo
Atendimento às	Físicas e de autonomia	Físicas

necessidades humanas		
Estruturas políticas sustentadoras	Clientelismo/patrimonialismo/resquícios da escravidão sempre presentes até à atualidade	Corporativismo vindo do modelo de seguro social anterior à Constituição Federal de 1988
Modelo operacional inicial	Santas casas – Resíduo da salvação religiosa dos desvalidos	Serviços estatais/privados oferecidos em quantidade insuficiente e excludente
		Estrutura forte/corporativista e fez parte do esforço previdenciário
Cultura subjacente	Cultura da salvação/Favor	Cultura do tratamento
Pessoal envolvido na prestação do serviço	Primeira-dama/Funcionários das Santas Casas/Religiosos/funcionários do Estado	Corpo técnico da medicina e enfermagem
Categoria organizada	Inicialmente nenhuma	Movimento social sanitário ocupando estruturas estatais estratégicas
	Posteriormente, de forma nem sempre articulada, categoria de assistentes sociais organizados, intelectuais, técnicos governamentais hierarquicamente institucionalizados	
Poder de veto governamental	Poder de veto forte – alto impacto nas características do <i>status quo</i> mantenedor de desigualdade social	Poder de veto fraco relacionado ao financiamento
Estrutura estatal no pós 1988	Estrutura de secretaria com baixo poder de mando ministerial e corpo técnico com vínculo fragilizado	Ministério da Saúde com corpo técnico consolidado
	Pulverização na subordinação à várias áreas dentro do governo federal em diferentes ministérios	
Permeabilidade no âmbito do Estado	Estado pouco permeável ao debate de cidadania e ao gasto social (dependência com relação ao projeto político do governo federal)	Estado é permeável ao tema e a ao gasto
Relação com o modelo de seguro social antes de 88	Residual no campo do seguro	Forte impacto no orçamento do seguro social

Fonte: Elaboração da autora (2021).

Saúde e Assistência Social como políticas públicas estatais parecem surgir como efeito colateral do “*Programmatic Institution*” da Previdência Social na Constituição Federal de 1988. Desonerar o orçamento da Previdência Social foi o mote de emancipação destas duas políticas do escopo do seguro social. Contudo, a Saúde apoia-se no seu forte movimento cujo desenho e estrutura já trazia consolidados. A Assistência Social nasce de arrasto, quase como

resíduo necessário, em função da “dívida social” e da diminuição de gastos assistenciais no orçamento do seguro social.

O apoio institucional, a categoria de luta e a clareza de conceitos afasta de início Saúde e Assistência Social, mas infere-se do quadro que, de fato, o principal fator de diferenciação das trajetórias históricas é o grande poder de veto que a Assistência Social sofre em função do seu conceito e impacto político na redução da desigualdade social. Neste fator reside a diferença de temporalidade entre os sistemas SUS e SUAS e a sua materialidade fenomênica.

O SUAS efetiva não só um conceito, mas um posicionamento político, pois a Assistência Social, como política desmercadorizante, desnuda a exploração, os resquícios de escravidão e a histórica exclusão, entre outros efeitos que ainda hoje permeiam a vida política nacional.

Os recentes ataques ao SUAS vindos de governos com perspectivas conservadoras e discursos de ódio, desigualdade e exclusão deixam claro que o *status quo* mantenedor de desigualdade continua em plena atuação na realidade brasileira e isso se corrobora, como se constata em relação aos recentes abalos sofridos pelos SUAS.

A Assistência Social luta contra um forte movimento político conservador e o SUAS é reflexo disso, embora seu modelo participativo e descentralizado tenha muita semelhança com o modelo do SUS, ambos definidos no escopo da seguridade.

Feito este percurso histórico verifica-se que é o único fator que aproxima o dois serviços e não os coloca em disputa ou sensação de mimetismo. Chama atenção o fato de que deveriam ser um sistema integrado na perspectiva de segurança à população.

A ideia do mimetismo ou emulação desconsidera a luta da Assistência Social e seu potencial. Assim como reduzir a Assistência Social ao SUAS retira a história de luta de ambos e esconde o conceito de cidadania por trás da operação que atualmente decorre por meio dos CRAS e CREAS nos municípios brasileiros. A Assistência Social como conceito e o SUAS como operação implicam em uma luta política árdua, ainda em pleno início, e cuja visibilidade demonstra avanços e retrocessos.

O SUAS poderá ser de fato uma realidade nacional, se ampliarmos nossas alianças e entendermos que ele é o desdobramento de um longo processo. Ao olharmos para sua história e para esse processo, poderemos ter a dimensão de que essa trajetória é marcada por avanços e desafios. (GARCIA, 2009, p. 13-14).

Por fim, não é demais lembrar que a organização em separado, do que hoje se opera como SUS e SUAS, foi uma importante ação de poder de veto e discricionariedade ao modelo de Seguridade Social e SUS e SUAS são a não efetivação do Sistema de Seguridade Social natimorto.

Embora SUS e SUAS tenham nomenclaturas e modelos de atuação parecidos é preciso aproximá-los no que se refere à segurança prevista na seguridade, mas garantindo o seu lugar e suas particularidades como não cometer injustiças com seus processos políticos.

9 CONCLUSÃO

A principal conclusão deste trabalho é que, ao longo dos últimos 33 anos, a Assistência Social avançou enquanto política pública na perspectiva de cidadania. Fatores como os apontados para medir-se o grau de *desmercadorização* das políticas sociais como: a) a mobilização de classe; b) as estruturas de coalizão política de classe; e, c) o legado histórico da institucionalização do regime de *welfare* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 111) estiveram em um crescente no processo de maturação da Assistência Social, até atingir o modelo atual de prestação de serviços.

Pode-se resumir este processo por meio seguinte quadro:

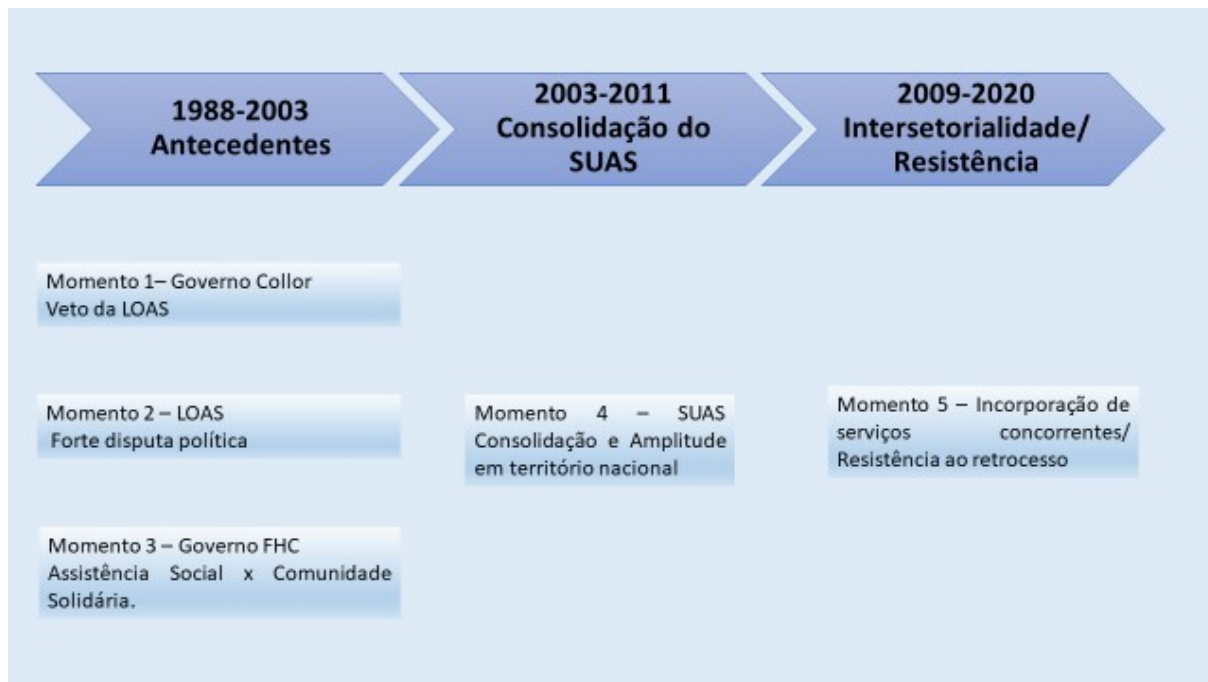
Quadro 57 – Quadro resumo da Mudança Institucional na Política de Assistência Social

Período de Análise	Tipo de mudança	Tipo de atores	Principal aspecto da mudança	Panorama político
1988 - 1993	Mudança à deriva	Parasitas/ Simbiontes	Primeiro projeto LOAS	Veto ao texto da LOAS
	Mudança por conversão	Oportunistas	LOAS	Governo de conciliação.
1994 - 2003	Mudança à deriva	Parasitas	Instituição da estrutura “CPF” da Assistência Social	Avanço no campo da gestão da política pública. Manutenção de práticas caritativo/filantrópicas. Austeridade econômica
2003 - 2011	Mudança por conversão	Oportunistas	O SUAS	Espaço político para a área social, ancorado discurso da pobreza governamental
2011 - 2016	Mudança em camadas	Subversivos	Consolidação do SUAS	Tensão do Programa Bolsa Família e consolidação do CRAS como polo aglutinador da estrutura do SUAS no Plano Brasil sem Miséria
2016 - 2021	Mudança em Camadas	Subversivos	Governo Temer	Teto de gastos e tensão pelo Programa Criança Feliz
	Mudança em Camadas	Subversivos	Governo Bolsonaro	Forte retenção orçamentária Crise Sanitária de COVID-19

Fonte: Elaboração da autora (2022).

Tal quadro traduz, portanto, a seguinte ilustração da linha do tempo da mudança institucional na Política de Assistência Social

Figura 10 - Linha do Tempo da mudança na Assistência Social



Fonte: Elaboração da autora (2022).

Viu-se que a mobilização de classes e a participação da sociedade foi fundamental em diferentes momentos, são atores sociais convencidos da importância e da urgência de um modelo de proteção social emancipatório.

Foi possível avaliar a coalizão política de classe em movimento em diversos momentos. Observa-se que no caso da Assistência Social, no Brasil, diferente do modelo analisado por Esping-Andersen (1991), não são os trabalhadores ou a classe usuária que estão em luta. Em um primeiro momento, os técnicos governamentais foram os protagonistas e, posteriormente, foram apoiados pela militância, sendo que esta veio a se desenvolver e crescer a partir de um grande esforço constatado nesse processo.

As necessidades sociais não estavam no radar da classe trabalhadora e isso corrobora com o mercado de trabalho brasileiro, que por sua vez foi pensado, desde a abolição, como excludente e mantenedor de desigualdades. A Assistência Social avança sem a classe trabalhadora, impelida pela gritante desigualdade social e pela força da legislação consolidada.

Fica demonstrado o êxito do processo de apartação da população brasileira em relação ao Estado e, igualmente, o êxito do clientelismo e do patrimonialismo, que ainda hoje conseguem colocar a população contra proteção social vinda do Estado.

O trabalho de disputa política se fez nos gabinetes, em muitos momentos, mas o avanço da política proporcionou a ele que se incorporasse à militância e aos usuários, hoje com atuação consolidada por meio dos conselhos deliberativos.

Viu-se também como o modelo de Assistência Social *lato sensu*, previsto na Constituição Federal de 1988 enfrentou uma larga luta com o legado caritativo/filantrópico para se firmar como política de Assistência Social dominante no país. O percurso da mudança permite verificar o porquê de como a Assistência Social evoluiu ao modelo atual, apesar dos constantes e ainda vigentes desafios.

Quanto ao porquê assinala-se como a proteção social, em um país tão desigual como o Brasil, torna a Assistência Social autoaplicável e necessária. O debate sobre a desigualdade levou aos avanços ocorridos em 1988.

Considerando o histórico nacional, era esperado que a Assistência Social nunca tivesse existido como política pública. No entanto, o mercado de trabalho excludente, seguido pela opção de proteção social pela via da cidadania regulada tiveram efeito colateral materializado no “*programmatic institution*” da Previdência Social e das limitações do sistema de seguro.

A trajetória de mudança apresentada comprova que o tema da desigualdade tenciona a sociedade capitalista. Um importante ganho da visão ampliada da mudança, no âmbito da Política de Assistência Social, na linha do tempo construída é permitir separar o sistema da política.

Colocar o SUAS como caso de análise, deu-lhe lugar de destaque como efetivador da perspectiva de cidadania tão almejada, desde 1988. Reconhecer o caso SUAS potencializa o êxito da luta por uma Política Pública de Assistência Social *lato senso* no Brasil. Igualmente, reconhecer o caso SUAS permitiu debater sobre as distâncias entre SUS e SUAS e identificar seus lugares como sistemas operadores de suas respectivas políticas públicas, cada uma a seu tempo e que lhes preserve as suas potencialidades históricas.

Conclui-se ainda, da análise, que avanços administrativos sem recursos bem definidos, sem compromisso público e rompimento com o privado não surtem efeito de desmercadorização, mas constroem o caminho para que isso seja possível. O que acontece no caso Haker (2005) acontece no SUAS incorporando o Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz, mas ao invés de mudarem o objetivo do SUAS é o SUAS que impõe a sua lógica para os programas se adequarem.

Alguns atribuem esta adequação de programas diversos ao SUAS como uma certa rigidez construída no âmbito do sistema. Talvez isso seja verdade, pois para influir em uma cultura política, tão historicamente arraigada, uma certa rigidez é fundamental. Talvez a

Assistência Social possa ter, propositalmente, o formato de “*programmatic institution*” para defender-se do seu legado, sempre ameaçador.

O principal desafio do SUAS ainda é colocar o usuário no centro da ação, ele foi agente impulsionador ao longo do período, mas na prática ainda é um agente estranho no seu cotidiano, reproduzindo-se ainda estigmas e preconceitos do passado.

Mudança institucional envolve mudança na cultura política e parece que o SUAS avançou nisso, principalmente com relação aos atores responsáveis pela gestão municipal e estadual. Mesmo avançando muito, o SUAS ainda não chegou como conceito na inteligibilidade das pessoas, a luta ainda tem capítulos a serem escritos, principalmente no imaginário social. A discussão de desigualdade não pode ser abandonada, precisa permanecer na agenda pública.

Anda há um longo caminho a ser percorrido, é preciso não esmaecer, conhecer os meandros deste processo de mudança que permite saber sobre a persistência em um projeto de cidadania. E este pode dar frutos, desde que o contexto e as condições de preparação dos atores permitam. Apesar dos abalos, o SUAS ainda está em pé e sua força precisa ser renovada e reafirmada, pois o horizonte da desigualdade ainda se mostra vigente.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Carmen Emmanuely Leitão; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. *In: Conhecer: debate entre o público e o privado*. n. 22, 2019.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Introdução. As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. *In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). As políticas da política; desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: foundations and guidelines**. Michigan: Universtiy of Michigan Press, 2013.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices. *Simons Papers in Security and Development*. n. 21, 2012, School for International Studies, Vancouver: Simon Fraser University.

BICHIR, Renata; GUTIERRES, Kellen. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. *In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (org.). As políticas da política; desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres Editora UnB, 2006.

BRASIL. CNAS. **Relatório da IV Conferência Nacional De Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2003.

BRASIL. CNAS. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Institui a Política Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/antigos/resolucao-cn-as-no-145-de-15-de-outubro-de-2004>. Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016**. Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Publicado em 29 nov. 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/24634433/do1-2016-11-29-resolucao-n-19-de-24-de-novembro-de-2016-24634364. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 207, 16 de dezembro de 1998**. Republicada em 16 abr. 1999. Aprova a Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB2.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República. Casa Civil.

BRASIL. **DECRETO nº 7.636, de 7 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o apoio financeiro da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinado ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social com base no Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS, p. 188. Publicado no DOU em: 08 dez. 2011. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=7636&ano=2011&ato=732c3YU9UMVpWTc24>. Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília. Publicada no DOU em 08 de Dezembro de 1993.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009**. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) BRASÍLIA: MDS, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica**. Brasília, 2005.

BRASIL. PLANALTO. **Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998**. Dá nova redação a dispositivos da lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=9720&ano=1998&ato=3abMTSU1EeNpWT326>. Acesso em: 14 maio 2022.

BRASIL. **Uma Estratégia de desenvolvimento social**. Brasília: Presidência da República, 1996.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. Patrimonialismo em Faoro e Weber. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 46, n.º 1, 2003, p. 153-93.

CAMPELLO, Tereza; MELLO Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. *In: O Brasil sem miséria*. CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (org.). Brasília: MDS, 2014.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. JACCOUD, Luciana de Barros Pereira. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. *In: JACCOUD, Luciana de Barros (org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 181-260.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a elite política**. Teatro das Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes; GONELLI, Valéria Maria de Massarani. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema Único de Assistência Social, do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família para a consolidação do modelo brasileiro de proteção social. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20408. Acesso em: 14 maio 2022.

COLLIER, David. Understanding process-tracing. **PS: Political Science and Politics**, v. 44, 4. ed., p. 823-830, out. 2011. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/understanding-process-tracing/183A057AD6A36783E678CB37440346D1>. Acesso em: 18 maio 2022.

COMUNICA QUE MUDA. **Brasil cultiva discurso de ódio nas redes sociais**. 2017. Disponível em: <http://www.comunicaquemuda.com.br/redes-da-intolerancia>. Acesso em: 22 maio 2022.

CORTES, Soraya Vargas. *Policy community* defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**. 2015, Porto Alegre, ano 17, n. 38, jan/abr., p. 122-154. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/SkLgJG36JTnStvkWcm5p5kS/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 18 maio 2022.

CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. **Sociologias**. 2010, v. 12, n. 24, p. 44-75. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000200004>. Acesso em: 18 maio 2022.

COUTO, Berenice Rojas *et al.* **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2017.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

Dicionário Michaelis. [s.d.] Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/emula%C3%A7%C3%A3o/>. Acesso em: 14 maio 2022.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: Palgrave. Macmillan, 1984. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/026101838400401002>. Acesso em: 23 maio 2022.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. O direito à satisfação das necessidades. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. *Online*, n. 33, p. 97-121, 1994. Epub 21 Jan 2011. ISSN 1807-0175. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000200008> Disponível em <https://www.scielo.br/j/ln/a/MBJfpkjmftY58wwpWX3PYzt/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 24 maio 2022.

DRAIBE, Sônia Miriam; AURELIANO, Liana María. A especificidade do Welfare State brasileiro, *Economia e Desenvolvimento*, n. 3, **Cepal**, Brasília, 1989.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social. Online**, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003. Epub 05 jun. 2007. ISSN 1809-4554.

<https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 maio 2022.

DYE, Thomas R. **Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes**. In: DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três econômicas políticas do welfare state. *In: Revista Lua Nova*. n. 24. São Paulo: Marco Zero/CEDEC, set. 1991. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/99DPRg4vVqLrQ4XbpBRHc5H/#ModalArticles>. Acesso em: 18 maio 2022.

FALLETI, Tulia G. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**. Online, v. 21, n. 5, 2016, p. 455-462. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563467.2015.1135550>. Acesso em: 18 maio 2022.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. (2009) Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**. First, University of Pennsylvania, Philadelphia. Pub. 21 abr. 2009. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/253498834_Context_and_Causal_Mechanisms_in_Political_Analysis/link/02e7e52e113a272520000000/download. Acesso em: 18 maio 2022.

FALLETI, Tulia. *Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964–1988*. MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/explaining-institutional-change/infiltrating-the-state-the-evolution-of-health-care-reforms-in-brazil-19641988/6ABB8227C9422880A3ADC07A5F94C6D7>. Acesso em: 18 maio 2022.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. Rio de Janeiro/Porto Alegre/São Paulo: Editora Globo, 1958

FLEURY, Sonia. **Novas bases para a retomada da seguridade social**. S.l: FGV, 1997.

Disponível em: <http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/NovasBases.pdf>. Acesso em: 18 maio 2022.

FLYVBJERG, Bent. Case Study. The Sage Mahoney, James. *In: DENZIN, Norman K., Lincoln, Yvonna S. (eds.), The Sage Handbook of Qualitative Research*, 4. ed, Thousand Oaks, CA: Sage, p. 301-316, 2011. Disponível em:

https://www.academia.edu/3271072/Case_Study. Acesso em: 18 maio 2022.

FRANCO, Renato Júnior. O modelo luso de assistência e dinâmica das Santas Casas de Misericórdia na América portuguesa. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 53, p. 5-25, jun. 2014. Disponível em:

http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21862014000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 09 de maio de 2022.

GARCIA, Marcelo. SUAS: Sistema Único de Assistência Social. **Cadernos Travessia**, 2. ed., nov 2009. Disponível em: https://www.amavi.org.br/arquivos/amavi/areas-tecnicas/assistencia-social/cadernotravessia2-Marcelo_Garcia.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

GERRING, John. **Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas**. Petrópolis: Vozes, 2019.

GINGRICH, Jane. Coalitions, policies, and distribution: Esping- Andersen`s Three Worlds of Welfare Capitalism. *In: Advances in Comparative-Historical Analysis*. New York: Cambridge University Press. Online, 05 Jul. 2015. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/advances-in-comparativehistorical-analysis/coalitions-policies-and-distribution-espingandersens-three-worlds-of-welfare-capitalism/6815DD793F78DA1F32A8D2544D423063#>. Acesso em: 18 maio 2022.

GOUGH, Ian. The Needs of Capital and the Needs of People: Can the Welfare State Reconcile the Two? *In: Global Capital, Human Needs and Social Policies*. Palgrave Macmillan, London, 2000.

HACKER, Jacob S. Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. *In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

IPEA. ASSISTÊNCIA SOCIAL. **POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise**. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, n. 25, p. 55-109, 2018. ISSN : 15184285. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190116_bps_25.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.

JACCOUD, Luciana; BICHR, Renata; MESQUITA, Ana Cleusa. O SUAS NA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA: Transformações recentes e perspectivas. Dossiê Políticas Sociais e Redistribuição. **Novos Estudos**. CEBRAP. Online, v. 36, n. 02, p. 37-53, Jul. 2017. ISSN 1980-5403. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/Vkv7r47xGw7Hd6XmZdh7HfL/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 24 maio 2022.

JACOBI, Pedro. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

JACOBS, Alan M. Policymaking as Political Constraint: Institutional Development in the U.S. Social Security Program. *In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen Ed. Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press. Online, 05 Jun. 2010. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/explaining-institutional-change/policymaking-as-political-constraint-institutional-development-in-the-us-social-security-program/46AAC00779B6767ED514CC5FE38D57BD>. Acesso em: 18 maio 2022.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Iana Alves de. Técnicas qualitativas em análises de causalidade: Aplicações do Process Tracing. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 1, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/50210>. Acesso em: 18 maio 2022.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (eds.). **A Theory of Gradual Institutional Change. Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe social**. Brasília: Fundação Projeto Rondon, 1988.

MARTINS, José de Souza. **O poder do Atraso**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MAYEAMA, Takashi. Culture and value system in Brazil: a preliminary report. **Latin American Studies**, v. 6, p. 153-168, 1983.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. São Paulo: Cortez, 1997.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Os Argumentos Analíticos: A Perspectiva Histórica e Institucional. *In: Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: Atores, processos e trajetória*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

MONTAÑO, Carlos. (2002). **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social. Um estudo sobre tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 2000.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NORTH, Douglas. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass Cecil. Institutions. *In: Journal of Economic Perspectives*. Online, v. 5, n. 5, p. 97-112, Winter, 1991. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257%2Fjep.5.1.97>. Acesso em: 24 Maio 2022.

NUN, José. Superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal. *In: PEREIRA, L. Populações Marginais*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora; Brasília, DF: ENAP, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy, *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 55-69, January 1994. **National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.**

OIT. **Convenção Concernente às Normas Mínimas para a Seguridade Social**, 1952.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (org.). **Pósneoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

PALIER, Bruno. Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s. STREECK, W.; THELEN, K. Editors, **Beyond Continuity**, Oxford: Oxford University Press, 2005.

PAPADÓPULOS, Jorge. **Da cidadania regulada à universalização: a política de assistência social brasileira como paradigma emergente de política social de inclusão**. Rio de Janeiro, 2005.

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

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. *In*: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos**. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PETINELLI, Viviane. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **OPINIÃO PÚBLICA**. Campinas, v. 17, n. 1, jun, 2011, p. 228-250. Publicada pelo CESOP desde 1993. ISSN 0104-6276. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IMH2Rq8wNQ_MDA_425bb_/OP-v17n1.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PYE, Lucian. W. Introduction: Political Culture and Political Development. *In*: PYE, Lucian W.; VERBA, Sidney (org.) **Political culture and political development**. Princeton: Princeton University Press, 1969.

RAICHELIS, Raquel. Prefácio. *In*: STUCHI, Carolina; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira. **Assistência Social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

RENNÓ, Lúcio. Teoria da cultura política: vícios e virtudes. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 45, p. 71-92, 1998. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/200>. Acesso em: 18 maio 2022.

REZENDE, Flávio da Cunha. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 2012, v. 27, n. 78, p. 113-130. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092012000100008>. Acesso em: 18 maio 2022.

SALLUM JR, Brasílio. O GOVERNO ITAMAR E A DEMOCRACIA DE 1988. **Sociologia & Antropologia**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 279-303, Apr. 2021. Epub 02 jul. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2238-38752021v11i111>. Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-38752021000100279&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 23 maio 2022.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I, n. I, 2009. – Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>. Acesso em: 18 maio 2022.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 20, n. 2, agosto, 2014, p. 219-251. DOI: 10.1590/1807-01912014202219. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/4dZMhpmrdwMvZWgJvyYsBJm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 maio 2022.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. The path of Brazilian social assistance policy post-1988: the significance of institutions and ideas. **Brazilian Political Science Review**. Online, v. 8, n. 1, p. 80-108, 2014. Epub 24 jun. 2014. ISSN: 1981-3821. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100004>. Acesso em: 24 maio 2022.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Série: Contribuições em Ciências Sociais. n.10. Editora: Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SILVA, Tatiana Dias; CALMON, Paulo Du Pin. Buscando o caminho das pedras: notas sobre *process tracing* e seu uso na abordagem ideacional. In: **XXI SEMEAD Seminários de Administração**, p. 103, 105-106, nov. 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/37920081/BUSCANDO_O_CAMINHO_DAS_PEDRAS_NOTAS_SOBRE_PROCESS_TRACING_E_SEU_USO_NA_ABORDAGEM_IDEACIONAL. Acesso em: 18 maio 2022.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (org.). **SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba: CIPEC, 2007.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Carta- tema: A Assistência Social no Brasil 1983-1990**. São Paulo: Cortez, 1995.

STEECK, Wolfgang; THELEN, Katheleen. Introduction: Institutional Change in advanced political economies. *In*: STEECK, Wolfgang; THELEN, Katheleen (org.). **Beyond continuity: institutional change in advanced politics economies**. New York: Oxford University Press, 2005.

THELEN, Katheleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: STEINMO, Sven; THELEN, Katheleen (org.). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. New York: Cambridge University, 1992.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/312412640_Historical_Institutionalism. Acesso em: 22 maio 2022.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. Comparative-historical analysis in contemporary political Science. *In*: THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. **Advances in comparative-historical analysis**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2015.

THEODORO, Mário. As características do mercado de trabalho e as origens da informalidade no Brasil. *In*: RAMALHO, J. P.; ARROCHELLAS, M. H. **Desenvolvimento, subsistência e trabalho informal no Brasil**. São Paulo: Cortez; Petrópolis, RJ: Centro Alceu Amoroso Lima para a Liberdade (CAALL), 2004.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme Costa. Política Social: universalização X focalização - subsídios para o debate. **Políticas sociais - acompanhamento e análise, Repositório do Conhecimento do IPEA/Desenvolvimento Social/Desenvolvimento social: Artigos**. IPEA, Rio de Janeiro, p. 122-126, ago. 2003. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4691>. Acesso em: 24 maio 2022.

TILLY, Charles. Mechanisms in Political Processes. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 4, n. 21, 2001. p. 21-41. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.4.1.21>. Acesso em: 18 maio 2022.

TOMASCHEWSKI, Claudia. **Entre o Estado, o Mercado e a Dádiva: a distribuição da assistência a partir das irmandades da Santa Casa de Misericórdia nas cidades de Pelotas e Porto Alegre, Brasil, c. 1847 – c. 1891**. Tese (Doutorado no Programa de Pós-Graduação em História) Porto Alegre: PUC/RS, 2014.

TORRES, Iraildes Caldas. **As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e de poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, v 25, n. 3, p. 289-325, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/194257>. Acesso em: 22 fev. 2021.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar. 1982.