
SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte

Assistance Policy for the period 1988-2018:
construction and dismantling

Annova Míriam Ferreira Carneiro¹

Cleonice Correia Araujo²

Maria do Socorro Sousa de Araujo³

Resumo: Este texto apresenta resultados da pesquisa Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social nas regiões Norte e Nordeste, parte da análise do processo de constituição da Política de

1 Assistente social, mestre e doutora em políticas públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: annova@ig.com.br.

2 Assistente social, mestre e doutora em políticas públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: cleo.araujo.as@hotmail.com.

3 Assistente social, mestre e doutora em políticas públicas pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da UFMA, professora do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: contato.socorro@gmail.com.

Assistência Social, no Brasil, a partir do marco regulatório da Constituição Federal de 1988 até o contexto atual no Governo de Michel Temer. Como parte dos procedimentos metodológicos, realizamos revisão bibliográfica e análise de documentos; entrevistas com gestores da PAS dos estados do Pará, Maranhão e Ceará e com os gestores municipais das capitais Belém, São Luís e Fortaleza; e coletamos depoimentos de estudiosos e usuários engajados nesta Política, em âmbito nacional. Os resultados demonstram que a PAS vinha se consolidando através da estruturação do Sistema Único de Assistência Social, sendo que tal processo sofreu profunda inflexão advinda do Governo Temer, por meio da imposição dos ditames do neoliberalismo expressos nas ações de redução do Estado e destituição de direitos, caracterizados pelo desmonte da seguridade social.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988; seguridade social; Política de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social.

Abstract: Analysis of the process of constitution of the Social Assistance Policy (PAS), in Brazil, from the regulatory framework of the Federal Constitution of 1988 until the current context from the Government of Michel Temer. It presents results of the research Evaluating the implementation of the “Single System of Social Assistance in the North and Northeast regions”. As part of the methodological procedures, we carried out bibliographic review and document analysis; interviews with PAS managers from the States of Pará, Maranhão and Ceará and with the municipal managers of the capitals Belém, São Luís and Fortaleza; and we collect testimonials from scholars and users engaged in this Policy nationwide. The results demonstrate that PAS was consolidating through the structuring of Suas, and that this process suffered a profound inflection from the Temer government, through the imposition of the dictates of neoliberalism expressed in the actions of reduction of the State and destitution of the rights, characterized by the dismantling of the Social Security.

Keywords: Federal Constitution of 1988; Social Security; Social Assistance Policy; Single Social Assistance System.

Introdução

A necessidade de garantia dos direitos encontra-se no centro das contradições das sociedades democráticas. Surge nos Estados democráticos capitalistas do século XX, amplia-se e se expressa em demandas de reconhecimento de direitos por qualidade de vida e por minimização das desigualdades sociais (BOBBIO, 1992). Desse modo, o atendimento às demandas postas pela classe

trabalhadora, mediante a implementação de políticas sociais, apresenta-se como respostas a suas necessidades, contudo, sem deixar de reproduzir as contradições intrínsecas às relações de classes no âmbito de sociedades capitalistas.

Partindo-se desse entendimento, neste artigo aborda-se a Política de Assistência Social (PAS) brasileira, como uma das políticas públicas responsáveis por garantir a proteção social, considerando-se a realidade social na qual está inserida que a condiciona, determina e imprime certo desenho, de acordo com os interesses e a correlação de forças existentes. Desse modo, apresenta o movimento social expresso por contradições ao tempo em que evidencia, na atual conjuntura, o processo de desmonte dessa política como resultante da crise do capital.

O presente texto discute o processo histórico de constituição da PAS e do Sistema Único de Assistência Social (Suas) tendo como referência o marco regulatório da Constituição Federal de 1988 até o contexto atual na realidade socioeconômica e política no Brasil, a partir da aprovação pelo Congresso Nacional do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, sendo o cargo assumido pelo vice-presidente Michel Temer. Tem, portanto, como foco de análise a PAS e o Suas, situados no decorrer de 30 anos da promulgação da Carta Magna de 1988.

O artigo foi elaborado como parte do projeto de pesquisa “Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social nas regiões Norte e Nordeste: significado do Suas para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil”. Este projeto recebeu financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (Fapema), em concorrência ao Edital Universal/FAPEMA nº 40/2014 e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em concorrência ao Edital Chamada Universal MCTC/CNPq nº 1/2016.

O projeto em referência tem como objeto de investigação a PAS nas regiões Norte e Nordeste, especificamente no que se refere à implementação do Suas, enquanto sistema de gestão da referida política, considerando duas dimensões:

- (i) Análise crítica do conteúdo, dos fundamentos e da percepção que os sujeitos diretamente envolvidos na implementação do Suas têm sobre a Política Nacional de Assistência Social (Pnas) e o Suas;
- (ii) Investigação sobre a implementação do Suas em uma amostra intencional das regiões Nordeste e Norte do Brasil, constituída pelos estados do Maranhão, Ceará e Pará, incluindo uma amostra representativa dos municípios destes três Estados, conforme determinado na Proposta Metodológica do projeto. Foram selecionados, como equipamentos para realização da pesquisa empírica, os Centros de Referências de Assistência Social (Cras), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) e os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP).

A abordagem aqui enfatizada foi incluída no contexto da investigação em decorrência da necessidade de inserir a pesquisa na atual conjuntura econômica, política e social, no processo de desmonte de direitos e as contrarreformas em curso, considerando o contexto pós-*impeachment* da presidente Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República.

Em termos de procedimentos de pesquisa para contemplar esta dimensão específica do estudo, realizamos revisão bibliográfica do tema e análise de documentos recentes que dizem respeito à Política de Assistência Social no Brasil. Foram, ainda, desenvolvidas entrevistas com os gestores da PAS dos três estados da região Norte e Nordeste (Pará, Maranhão e Ceará) e com os gestores municipais das três capitais que integram a amostra da pesquisa empírica, quais sejam Belém, São Luís e Fortaleza. Foram ainda coletados depoimentos de sujeitos, estudiosos e usuários engajados na política em âmbito nacional. Com esses informantes procurou-se identificar possíveis rebatimentos da conjuntura brasileira recente na PAS e na implementação do Suas.

Desse modo, o presente artigo se propõe a apresentar e discutir o processo de construção e de desmonte da PAS e do Suas a partir da revisão de bibliografia realizada e das reflexões recentes de estudiosos.

A Política de Assistência Social no contexto dos 30 anos da Constituição Federal de 1988

A recente configuração da Assistência Social como política pública inserida no campo da seguridade social, no Brasil, decorre de um processo historicamente construído a partir da luta de diferentes grupos e sujeitos sociais pela institucionalização da proteção social como responsabilidade estatal, o que vem se efetivando a partir da Constituição Federal de 1988, e posterior regulamentação pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

Conforme estabelecido no art. 194 da Constituição Federal de 1988, a seguridade social é constituída por três políticas de proteção social: Saúde, Previdência Social e Assistência Social. A política de Saúde é reconhecida como direito universal, independentemente de ter havido contribuição à seguridade social (Lei SUS nº 8.080/1990); a de Previdência Social é a política contributiva, cujo acesso demanda contribuição à seguridade social, a partir de critérios definidos; e a de Assistência Social é a política não contributiva, destinada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, conforme estabelece a Loas. (BRASIL, 2015, p. 13).

A Carta Magna de 1988 configura-se, portanto, como referência legal para consolidação da Assistência Social como política pública no âmbito da proteção social e estabelece duas diretrizes que orientam a organização da PAS, inscritas no art. 204 da CF de 1988, quais sejam: I – A 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 às entidades beneficentes e de Assistência Social; e, II – A participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O art. 203 define os objetivos da PAS e estabelece que “[...] a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. (BRASIL, 1988).

A Loas, por sua vez, reafirmou os conteúdos dos arts. 203 e 204, definindo ainda como diretriz para a PAS, a primazia da responsabilidade do Estado e o comando único das ações em cada esfera de governo e instituiu, no seu art. 30, três importantes instrumentos de gestão do sistema descentralizado e participativo: os Conselhos de Assistência Social, os Planos de Assistência Social e os Fundos de Assistência Social. (BRASIL, 1993).

Em 2004, o Conselho Nacional de Assistência aprovou a Política Nacional de Assistência Social (Pnas), em vigor, a qual estabelece o formato desta política por meio da proposta de implementação do Suas como modelo de gestão para operacionalização das ações, criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, conforme previsto na Loas.

Para garantir a parcela de responsabilidade da proteção social que cabe à PAS, esta se materializa a partir da implementação de um conjunto de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, enquanto ações desenvolvidas pelo Estado (direta ou indiretamente), cujos objetivos precípuos deveriam ser enfrentar expressões da questão social e garantir os direitos de cidadania, principalmente aqueles assegurados pela CF de 1988, regulamentados pela Loas (Lei nº 8.742/1993) e pela Loas/Suas (Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011).

A estruturação da PAS, mediante a forma de gestão do Suas, do conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios hierarquizados por tipo de proteção e níveis de complexidade, introduz a concepção de sistema orgânico com definição de responsabilidades para os entes federados e conseqüentemente impõe desafios para sua concretização, dada a complexidade que envolve o funcionamento da rede socioassistencial. Ademais, importa considerar os determinantes socioeconômicos e políticos que interferem na forma como esta política pública tem conseguido ser implementada na sociedade brasileira.

No decorrer das três últimas décadas, a PAS vem tentando se configurar como política pública de responsabilidade estatal, apresentando avanços no âmbito jurídico-normativo e na constituição de uma nova institucionalidade a partir da implementação do Suas, com inovações nos campos da gestão, da execução e do controle social.

O processo de construção e desmonte da PAS e do Suas à luz dos estudiosos

A respeito do processo de consolidação do Suas no Brasil, em depoimento, Márcia Lopes⁴ afirma que o sistema vinha se estruturando, embora com fragilidades, no contexto de diversidades territoriais, regionais, culturais, étnico raciais, econômicas e sociais. Ressalta que, nesse processo de consolidação do sistema, elementos de gestão, financiamento, controle social, processos de capacitação, tecnologias de informação, gestão do trabalho, sistemas de avaliação e monitoramento estavam sendo debatidos com vistas à consolidação da Pnas no âmbito da proteção social brasileira. Assim, a política vinha galgando legitimidade num campo de confronto entre a Assistência Social do passado e a Assistência Social como política de Estado.

A respeito do processo de constituição do Suas, Jucimeri Silveira⁵ ressalta, em depoimento, que o Suas pode ser considerado como uma das principais reformas desenvolvidas no âmbito da política social em atendimento aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988; e se caracteriza por meio de etapas centrais na construção das bases normativo-jurídicas para a regulação do conteúdo relativo ao direito à Assistência Social. Enfatiza que:

Na primeira fase, a Pnas possibilitou a nacionalização da política com conceitos essenciais aperfeiçoados com a edição da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O período pós-Dilma até o golpe revela-se como a fase de importante expansão de recursos e serviços, de reordenamento da proteção social especial e implantação de novos dispositivos para atender diversidades e desigualdades territoriais, e a transversalidade dos direitos socioassistenciais (lanchas, Centros Especializados para População em Situação de Rua, Residência Inclusive, Centro Dia, novas modalidades de acolhimento para crianças, adolescentes e jovens, acolhimento para migrantes e famílias). Foram produzidas orientações que visam à qualificação dos serviços socioassistenciais e à integração dos mesmos com benefícios. Tais

4 Em consulta realizada pelas autoras, à Márcia Lopes, via e-mail, em 06/2018.

5 Em consulta realizada pelas autoras, à Jucimeri Silveira, via e-mail, em 06/2018.

orientações avançaram mais na perspectiva da produção para dentro do Suas, com desafios que persistem na relação intersetorial, tendo em vista uma concepção de seguridade social universal e ampla, a interdependência dos direitos. (JUCIMERI SILVEIRA).

Castro, 2016 (in SILVA 2017), pontua dois ciclos referentes à constituição e implementação do Suas: o primeiro que se inicia em 2005, quando foi criado, e se estende até 2011, ano de reformulação da Loas; e um segundo ciclo, que se inicia em 2012 e se estende até 2016, quando o processo, rumo à consolidação do sistema, é interrompido com a implementação do golpe institucional e início do Governo Temer.

Silva (2017) destaca que os avanços alcançados nesses dois ciclos de construção do Suas no Brasil, encontram-se, desde 2016, em retrocesso decorrente da instalação de um golpe institucional midiático e jurídico, com o apoio do Poder Judiciário, cuja expressão mais cruel é o avanço ostensivo de contrarreformas neoliberais consubstanciadas na retirada de direitos sociais conquistados, através da luta e organização da classe trabalhadora, acarretando no desmonte do Sistema de Proteção Social, construído no país. Ressalta, ainda, que nesse contexto a PAS é atingida com mais intensidade como política direcionada ao enfrentamento da pobreza.

Neste sentido, é destacado o contexto brasileiro pós-2016 caracterizado pelo acirramento do desmonte das políticas de seguridade social e, conseqüentemente, dos seus efeitos sobre a classe trabalhadora. Este processo deve ser compreendido dentro da lógica capitalista, da necessidade de utilização do fundo público para enfrentamento da crise e de sua reprodução como sistema de produção.

A este respeito, Granemann (2016, p. 173) afirma que:

A razão para tão vulgar ataque reside na necessidade dos grandes capitais em operar uma nova partilha do fundo público que lhes permita, simultaneamente, o enfrentamento da crise e a abertura de novos espaços de inversão de seus capitais. (GRANEMANN, 2016, p. 173).

Ou seja, a saída para a ‘crise fiscal’ do Estado brasileiro, conforme discurso oficial, é desenvolver um programa de redução de gastos, especificamente dos recursos destinados à classe trabalhadora. O que significa cortes de direitos do trabalho, incluindo-se aqueles vinculados à seguridade social e às políticas sociais de um modo geral.

Dentre as políticas sociais em processo de desmonte ou ameaças, no Brasil, particulariza-se a PAS a partir das análises de alguns autores e de depoimentos de gestores e especialistas da área.

Para Silveira, a PAS está em risco com evidentes retrocessos que ameaçam as bases de sustentação do Suas. A autora ressalta que o cenário atual revela tendências regressivas explícitas ou ocultadas nas narrativas que demarcam fragilidades do sistema, tais como dificuldades inerentes à execução de recursos repassados para os municípios pelo Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas) e pela ausência de padrões relativos aos custos dos serviços. São justificativas utilizadas pelo governo federal “para a cristalização da agenda no Suas, especialmente na expansão do financiamento e dos serviços, inclusive os tipificados, mas não cofinanciados”. (SILVEIRA, 2017, p. 488).

Referindo-se à conjuntura atual, Silveira (2017) ressalta algumas medidas neoliberais e seus impactos quanto às bases estruturantes do Suas:

Aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias com base no executado de 2016, o que implicou a redução de recursos para 2017; congelamento de recursos pelos próximos vinte anos, com a aprovação do Novo Regime Fiscal (PEC nº 55) e implantação do Programa Criança Feliz, definido pelo Conselho Nacional de Assistência Social como Primeira Infância no Suas (Resolução nº 20, de 24 de novembro de 2016), sem discussão coletiva e aprofundada nas instâncias do Suas, e aprovação no mês seguinte ao decreto que cria o referido programa. (SILVEIRA, 2017, p. 501).

O governo utiliza também como argumento a “[...] impossibilidade de reversão das reformas em curso e do congelamento dos recursos” (SILVEIRA, 2017, p. 502). Desse modo, a ênfase é “fazer

mais com menos”, cujo enfoque gerencial restringe a agenda Suas a resultados e busca pela eficácia, em detrimento da consolidação de um Sistema que vinha se estruturando na busca de condições efetivas para contribuir para o enfrentamento à pobreza.

A partir da análise do contexto socioeconômico e político do golpe de 2016, Silva (2017) enfatiza que a opção do Governo Temer por um projeto conservador, orientado pelo desmonte dos direitos sociais e desestruturação da seguridade social no Brasil, é complementado pelas ações para redefinição do orçamento público para a PAS, como a Emenda à Constituição PEC nº241/2016, posteriormente denominada Emenda Constitucional nº 95, que instituiu, de forma arbitrária, o Novo Regime Fiscal (NRF) para a União pelos próximos vinte anos, e estabeleceu limites para as despesas primárias, destinadas a cada um dos poderes, de maneira que o crescimento anual dos gastos não pode ultrapassar a taxa de inflação de 2016. O NRF, instituído no Governo Temer, inviabiliza, portanto, a vinculação dos recursos para as políticas sociais, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, visto que impõe o congelamento das despesas primárias, excetuados os gastos com o pagamento de juros da dívida.

Silva (2017) ainda destaca que, neste contexto, a previsão de recursos orçamentários para esta política, já em 2018, compromete os avanços adquiridos na diminuição da pobreza e na manutenção e oferta de novos serviços socioassistenciais, impondo, dessa forma, uma descontinuidade na garantia dos serviços já ofertados. A autora afirma, também, que o Suas está em processo de desconstrução ou em risco de interrupção, tendo em vista a proposta orçamentária para 2018, que se situa em contraposição à agenda de expansão de recursos proposta pelo II Plano Decenal de Assistência Social, congelada desde 2016. Ela identifica uma disputa de projetos em que a política social é secundarizada, com instituição de um Estado penal para as populações mais pobres, e gerencial para o mercado e grupos políticos que se utilizam do Fundo Público, por meio da apropriação do espaço estatal.

Em entrevistas e depoimentos, os participantes da pesquisa ressaltaram que dentre as decisões do Governo Temer, três vêm repercutindo no campo da Assistência Social e colocando em questão o avanço histórico que conformou a Pnas e o Suas. A primeira decisão do atual Governo ocasionou, consoante Márcia Lopes,⁶ a extinção do Ministério da Previdência e alocação do INSS no MDS, sendo as Secretarias Nacionais para Políticas de Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos absorvidas pelo Ministério da Justiça e da Cidadania. Também vem realizando desconstrução da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), criada em 2004 com o objetivo de produzir, sistematizar e disponibilizar dados sobre o Suas e sobre a PAS em todo o país, tornando-se uma referência nos estudos, pesquisas, informações, e práticas de avaliação e monitoramento do Suas e de todas as políticas públicas no MDS, sendo amplamente acessada por diferentes esferas do governo, da sociedade civil e do conjunto de trabalhadores do Suas.

A segunda decisão foi a ruptura com o comando único da Pnas sendo que os programas passaram a ser desenvolvidos por duas secretarias concorrentes, a Secretaria Nacional de Promoção e Desenvolvimento Humano e a Secretaria de Assistência Social. E a terceira decisão advém da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que se reverte em cortes de recursos para as políticas sociais, caracterizando o início de um processo de desfinanciamento da proteção social.

Em decorrência dessas decisões, Aldaiza Sposati⁷ ressaltava, em depoimento, que está havendo expressivo movimento de retorno ao velho formato assistencialista da PAS. Destaca que tem ocorrido “uma diluição do que foi construído no Suas, retornando a velha concepção de que não existe segurança de proteção na assistência social”. Assim, vem se configurando retrocessos em termos da tipologia dos serviços, da disposição para se inventar novas coisas, da disponibilização de recursos e, ainda, o retorno da ideologia do primeiro-damismo.

6 Em consulta realizada pelas autoras, à Márcia Lopes, via e-mail, em 06/2018.

7 Em consulta realizada pelas autoras, à Aldaiza Sposati, via e-mail, em 06/2018.

Marcia Lopes ressalta também a diminuição das equipes de trabalhadores, inclusive do próprio MDS. Esse fato, associado à redução de recursos, fragiliza o trabalho desenvolvido nas esferas da Assistência Social em todo o país.

Ainda de acordo com Márcia Lopes, é possível identificar o desmonte da PAS e do Suas no âmbito das instâncias de participação preconizadas pela política. Neste caso, tem havido substituições de conselheiros e anúncios de novas medidas de gestão, sem atentar para os critérios construídos coletivamente, sobretudo, em relação ao Cadastro Único, Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Consoante ressalta:

[...] mudanças explícitas na relação com o CNAS, passando por cima das instâncias de pactuação e controle social, como CIT, Fonseas, Congemas e outros espaços de debates do Suas, prevalecendo práticas autoritárias, centralizadoras, desrespeitosas ao controle social e aos usuários, sem transparência, num processo crescente de afastamento entre a gestão e os demais interlocutores. (MARCIA LOPES).

Nesta direção, Silveira (2017) acrescenta que, antes do golpe deflagrado em 2016, o Suas se encontrava numa trajetória de aperfeiçoamento institucional e político, de expansão qualificada e integrada dos serviços socioassistenciais, conforme estabelecido no II Plano Decenal de Assistência Social, orientado pela gestão democrática e pela integralidade da proteção. No contexto pós-golpe 2016, é imposto um projeto de retrocessos que revela uma crise moral e civilizatória expressa no aumento da pobreza e da desigualdade, na fragilidade dos vínculos sociais, precarização das condições de vida e no descompromisso do Estado e da sociedade na construção de respostas de caráter efetivamente democrático. Há uma evidente restrição do Estado em implementar políticas sociais direcionadas ao enfrentamento da questão social, à reprodução social da classe trabalhadora. Ao avanço do desemprego e das inseguranças sociais, a proteção social é fragilizada, subsumida pela política fiscal exigida pelo capital financeiro e sua hegemonia, conforme as reflexões da autora em referência.

Reafirmando posicionamentos anteriores, estudos resenhados destacam que as medidas instituídas pelo Governo Temer impõem ao país um processo de destruição de direitos sociais, com a inviabilização da PAS, com a desestruturação do Suas, como assevera Carvalho (2017). O que está em curso, conforme a autora, é um processo de inflexão na consolidação do Suas, afetando, sobremaneira, a gestão e o financiamento público.

A autora assinala que se trata de um desmonte de avanços e conquistas, de um movimento de regressão que remonta há várias décadas, ao período pré-Vargas. É o avanço do conservadorismo, reproduzindo requisitos não superados como o assistencialismo, o voluntariado, a solidariedade, a filantropia. E mais, a instituição do mínimo numa perversa lógica de “fazer o mínimo com um mínimo”. Assim, o BPC, por exemplo, sofre alterações no sentido de propostas de restrição dos critérios de acesso (aumento da idade de 65 para 70 anos), redução do quantitativo de beneficiários mediante clivagem seletiva para bloqueio e corte de benefícios e a desvinculação do valor do salário mínimo. E, ainda, a limitação do acesso ao Programa Bolsa Família que deverá focalizar os 5% mais pobres da população. Trata-se de uma ameaça explícita à manutenção da frágil democracia brasileira, aos pactos sociais e civilizatórios previstos na Constituição de 1988 e à garantia de direitos sociais conquistados nas lutas pela afirmação da Assistência Social como política pública de seguridade social.

Sob o Governo Temer, a seguridade social brasileira é duramente afetada por um movimento ofensivo do capital, no sentido de destruição de direitos sociais e trabalhistas. Tal movimento compromete as condições de vida de parcelas majoritárias da sociedade, em particular da classe trabalhadora cada vez mais submetida a situações de empobrecimento extremo em face da lógica destrutiva da proteção social. Carvalho (2016) assevera que o desmanche do Suas significa um retrocesso na forma como o Estado brasileiro não apenas concebe a pobreza, mas como atende e cuida das famílias pobres. Neste sentido, o Governo Temer se configura, indiscutivelmente, como um governo contra os pobres. Um governo plutocrata comprometido em intensificar a precarização das condições de vida da classe

trabalhadora, desqualificar e destruir políticas de reprodução social dessa classe em nome da política de austeridade exigida pelo capital financeiro e sua voracidade por altas taxas de lucro.

Castro (2017) enfatiza que o Governo Temer faz uso da estratégia adotada por Hitler, conhecida como “arquitetura da destruição”, para impor à sociedade brasileira os ditames do neoliberalismo expressos nas ações de redução do Estado e destituição dos direitos sociais, expresso particularmente no desmantelamento da PAS no contexto do desmonte da seguridade social.

Nesse sentido, a autora destaca os seguintes desmontes: (i) na lógica da seguridade social, pela alteração de regras ao acesso aos benefícios e propondo desvinculação do valor dos benefícios previdenciários e assistenciais do salário mínimo; (ii) do órgão gestor da Assistência Social, pela realocação em todo o país de ações e serviços tais como combate à droga, desenvolvimento agrário e operação de benefícios previdenciários, descaracterizando a Assistência Social como uma política; (iii) do Bolsa Família, pela diminuição da cobertura do Programa; (iv) do BPC, pela proposta de desvinculação do salário mínimo; e, por fim, o (v) da rede pública de atendimento da Assistência Social, por meio do deslocamento do Cadastro Único e a gestão dos benefícios de transferência de renda dos territórios onde vivem as famílias, para as poucas agências do INSS existentes no país.

Num cenário de aprofundamento da pobreza e da desigualdade, o Suas se encontra em estágio de desconstrução, correndo o risco de interrupção, o que pode ser evidenciado no engessamento de sua agenda, no congelamento de recursos e no avanço de programas pontuais que revelam uma disputa de projetos em que a proteção social como direito não assume centralidade. Em curso, a institucionalização do Estado penal para a classe trabalhadora, sobretudo os segmentos mais empobrecidos expostos à desproteção social, precarização, desemprego, violência; enfim, a inseguranças sociais de diferentes ordens. No campo institucional, a imposição da lógica gerencialista que fragmenta políticas e direitos sociais no sentido de

restringi-los ao mínimo possível tendo em vista a apropriação privada do fundo público e sua subordinação à lógica econômica.

Considerações finais

Como elementos conclusivos do presente artigo, destacamos que, no Governo Temer, o país vivencia um contexto em que se agravam e se aprofundam os ideários neoliberais expressos na regressão de conquistas sociais institucionalizadas nas lutas coletivas e reconhecidas na Constituição Federal de 1988. A seguridade social expressa uma conquista histórica que sinaliza a possibilidade de uma proteção social universal, ampla e integrada embora não tenha se efetivado como tal. Desde sua inserção na CF 1988 a seguridade social tem se constituído objeto estratégico de disputas e ataques do capital, em especial o capital financeiro e sua hegemonia que vem se reorganizando de forma ofensiva, impondo à classe trabalhadora condições de vida e trabalho marcadas pela extrema precarização, sobretudo, por meio de medidas de restrição da responsabilidade do Estado na implementação de políticas que assegurem a reprodução social daquela classe. Em decorrência tem-se a apropriação ostensiva e acelerada do fundo público viabilizada por medidas de caráter liberal e conservador que incidem de forma negativa sobre o Sistema de Proteção Social assegurado na CF 1988. Dentre as medidas, cabe destacar o “congelamento” dos gastos sociais públicos por um período de vinte anos; a desvinculação de aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais como o BPC das correções do salário mínimo; a retração da política de valorização do salário mínimo; a contrarreforma trabalhista, dentre outras medidas orientadas para dilapidar direitos sociais em favor das exigências imperativas do capital financeiro especulativo.

Vive-se, portanto, um cenário adverso para a seguridade social e para a sociedade em geral, particularmente a classe trabalhadora. Acelera-se a tendência de focalização e desfinanciamento da seguridade social, o que afeta com mais intensidade a PAS, dada a sua trajetória histórica diferenciada em relação à previdência e à saúde, políticas já consolidadas (não sem contradições e embates) em termos conceituais, institucionais e normativos. A assistência social após

reconhecimento como política pública integrante da seguridade social é marcada por um momento distinto na sua história. Momento marcado pelo desafio de constituição como política pública e como direito, o que expressa projetos em disputa no âmbito dessa política: um projeto em que se busca assegurar o direito à proteção social como competência do Estado; e outro em que prevalece o caráter conservador pautado na dissociação entre assistência social e direito, fundamentado na lógica da ajuda, da moralização, da intervenção emergencial, pontual, improvisada e precarizada. Trata-se de projetos que se conflitam e, contraditoriamente, se misturam e se complementam no processo de construção da assistência social na lógica do Suas.

O processo de construção do Suas, a partir de 2005, embora marcado por contradições e limites, apresentou avanços jurídicos, normativos, políticos e institucionais que lhe conferiram aperfeiçoamento, principalmente quanto à integração e qualificação dos serviços e benefícios. Esse processo sofre inflexão no Governo Temer que impõe uma agenda de retrocessos que impacta nos avanços então alcançados visto que reforça no âmbito do Suas o projeto conservador que reafirma a transmutação do direito em favor. A ofensiva conservadora associada a um movimento de erosão da frágil democracia no Brasil, num contexto de congelamento de recursos e de desmonte dos sistemas públicos, de contrarreformas que aprofundam a desigualdade, a pobreza e outras violações dos direitos humanos, fortalecem propostas retrógradas, focalistas e meritocráticas no âmbito da esfera pública. Em lugar do direito tem-se o mérito. Em lugar de recursos e investimentos públicos tem-se a aceleração de cortes orçamentários e financeiros visando estimular a privatização e o voluntariado. Em lugar da expansão integrada de serviços e benefícios sociassistenciais tem-se o avanço de ações pontuais, fisiologistas, impregnadas pelo primeiro-damismo, clientelismo e moralismo impostos.

A perspectiva de moralização dos pobres pelo lançamento do Programa de Educação Financeira para os beneficiários do Bolsa Família é apontada por autoras como Silveira (2018). Esta ressalta que o Programa foi anunciado pelo governo sem a devida pactuação e que tem havido na PAS um desrespeito ao comando institucional da democracia participativa. E ainda, que o referido programa é

coerente com os demais programas pontuais que estão se alastrando e desmontando o Suas, tais como o Criança Feliz e as demais propostas como o Bolsa Dignidade, que supõe condicionar o recebimento da variável ao cumprimento de uma contrapartida, como, por exemplo, o trabalho voluntário.

A realidade em curso explicita adversidades e instabilidades com implicações sociais, políticas e culturais graves numa conjuntura que demanda a ampliação de uma seguridade social pública, acompanhada de reformas estruturais e estruturantes. O projeto de retrocessos, implementado pelo Governo Temer, avança em volume e intensidade, preconizando contrarreformas sociais e trabalhistas que aprofundam a desigualdade e colocam em risco a efetivação de serviços públicos sob a justificativa de enfrentamento de crise econômica e fiscal. Sob essa justificativa é imposta uma nova proposta de assistência social de caráter residual, pontual, emergencial, apartada sua dimensão pública, ao ser deslocada do campo estatal para o filantrópico e operacionalizada por entidades. Evidencia-se, portanto, um paradoxo, o avanço da pobreza e da desigualdade e a redução da proteção social a partir do Governo Temer. O orçamento para a assistência social apresentado para o ano de 2018 evidencia um corte de 98% para o Suas, o que implica recuos significativos nas ações de estruturação e manutenção dos serviços. Coloca em risco o funcionamento de uma rede socioassistencial já fragilizada, de um sistema estatal em processo de desmonte.

O corte de recursos imposto ao Suas pelo Governo Temer, evidencia bem mais do que uma medida de contenção de gastos. Expressa uma opção política pautada na concepção de que sistemas de proteção social são secundários, desnecessários podendo ser flexibilizados no seu financiamento, considerado seu custo elevado segundo a clássica lógica fiscalista do discurso neoliberal. As medidas de redução de investimentos também expressam a ruptura de pactos sociais e federativos, ou seja, os pactos entre as instâncias federativas na composição de recursos e responsabilidades para provisão dos serviços socioassistenciais, bem como o pacto entre as classes que moldou o padrão de proteção social desenhado na Constituição Federal de 1988, com lastro em ideais universalistas, vinculados a uma perspectiva de cida-

dania em que os direitos são inscritos num código de pertencimento à nação. A ruptura desses pactos incide sobre os municípios no sentido da pressão por respostas e responsabilidades em relação às demandas sociais, visto que os municípios terão que arcar com a manutenção das estruturas de proteção existentes e apresentar respostas a segmentos sociais cujos direitos estão sendo violados.

A manutenção de políticas inclusivas e protetivas tende a se tornar mera retórica, visto que sem orçamento que lhes dê sustentação perdem efetividade quanto aos seus objetivos. Em decorrência, tem-se o retrocesso da proteção social brasileira com a crescente desresponsabilização do Estado da sua competência de efetivar direitos sociais e o retorno (giro conservador) ao padrão caritativo em que demandas sociais são providas de forma instável, assistemática e fragmentada por organizações sociais, empresas privadas e indivíduos dotados de generosidade.

O momento exige crítica, reflexões e construção de estratégias coletivas que deem visibilidade a um debate que torne explícito o processo de desmonte cujas consequências terão impactos na sociabilidade balizada pela democracia e pelos direitos.

Artigo submetido em 04/09/2018
Aceito para publicação em 11/10/2018.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º/01/2018.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Lei do Suas. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, 2011a.

BRASIL. Lei n. 8742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 1993.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Movimento ético-político e social em defesa do Suas, crise e golpe de Estado: o que está acontecendo com o Brasil?** Palestra proferida em 11/08/2016, no Cine São Luís, Fortaleza-CE (mimeo).

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Democracia, participação e seguridade. SEMINÁRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2, Maracanaú-CE, 14/09/2017.

CASTRO, Ieda M. Nobre de. **Em defesa da assistência social pública, contra o desmonte da seguridade social.** Disponível em: <<http://plataformasocial.com.br/em-defesa-da-assistencia-social-publica-contra-o-desmonte-da-seguridade-social/>>. Acesso em: 05/06/2018.

GRANEMANN, Sara. O desmonte das políticas de seguridade social e os impactos sobre a classe trabalhadora: as estratégias e a resistência. **Serviço Social em Revista**, v. 19, n. 1, p. 171-184, jul.-dez./2016.

LOPES, Márcia. **Depoimento sobre a atualidade da política de assistência social.** 2018 (mimeo.).

SILVA, Maria Ozanira da S. e. Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social na conjuntura social brasileira de desmonte da seguridade brasileira. ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2, Brasília, 2007.

SILVEIRA, Jucimeire Isolda. **A velha moralização dos pobres é a novidade do MDS do governo Temer.** Disponível em: <[https://maisuas.org/2018/05/21/a-velha-moralização-dos-pobres-é-a novidade-do-MDS-do-governo-Temer](https://maisuas.org/2018/05/21/a-velha-moralizacao-dos-pobres-e-a-novidade-do-MDS-do-governo-Temer)>.

SILVEIRA, Jucimeire Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta por direitos. **Serviço Social & Sociedade**, n. 130, 2017.

SILVEIRA, Jucimeire Isolda. **Na festa da independência, o anúncio do fim do Suas.** Disponível em: <[https:// maisuas.org/2017/09/07/na-festa-da-independência-o-anúncio-do-fim-do-suas/](https://maisuas.org/2017/09/07/na-festa-da-independencia-o-anuncio-do-fim-do-suas/)>. Acesso em: 05/06/2018.