



DISPUTAS ENTRE PROJETOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UM ESTUDO NOS ESPAÇOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS ENTRE 2016 E 2022

Maria Cristina Abreu Martins de Lima – UnB

Grupo de Trabalho: GT 6 – Educação em e para os Direitos Humanos

RESUMO:

Esta tese tem como objeto de investigação as disputas entre projetos na política de assistência social no Brasil durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Pesquisa documental e análise de discurso de 17 entrevistas com atores e atrizes do campo participativo nacional da política de assistência social permitiram identificar e descrever o avanço de um projeto neoliberal e conservador em três fases distintas: Ponte para o Passado (2016 a 2018) - caracterizada por uma ruptura com as conquistas anteriores e um retorno às práticas e ideias do passado; Improviso Bruto (2019-2020) - marcada por ações de desestruturação na política pública; e Assistência sem Compromissos (2021-2022) - fase em que se consolidou a desresponsabilização do Estado com relação às garantias socioassistenciais. Ao longo do estudo, foram analisados os acontecimentos no campo da assistência social e as performances dos atores envolvidos nos embates mencionados, bem como à participação social nos espaços deliberativos nacionais durante os dois governos. Ao final, a tese apresenta uma tipologia dos projetos para a assistência social que disputaram hegemonia no Brasil a partir do marco cultural e normativo estabelecido pela Constituição de 1988. Essa tipologia propõe critério explicativo baseado na relação desses projetos com a garantia de direitos e o respeito à participação social. Esses elementos são expressões da gramática dos direitos humanos em sua vertente crítica e contemporânea, utilizados para tornar mais compreensíveis os projetos em disputa no campo da assistência social, sob a ótica da cultura política.

Palavras-chave: Assistência social, direitos humanos, cultura política, democracia participativa.

1. INTRODUÇÃO

Quais temas mobilizaram os atores participativos entre 2016 e 2022 na área da política pública de assistência social? Quais projetos políticos estavam em disputa e como se caracterizam? Que elementos da cultura política setorial se manifestaram? Trata-se de pesquisa qualitativa interessada nas disputas



entre projetos políticos na política pública de assistência social no Brasil entre 2016 e 2022. A hipótese é que a defesa do direito e o sentido da participação social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) organizam a disputa de projetos na área. Direito e participação, inovações da Constituição de 1988 defendidas pelo projeto democrático-participativo, confrontam outros projetos que (re)surgem na história e disputam hegemonia na cultura política setorial.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O conceito de projeto político adotado é o de Dagnino, Olvera Rivera e Panfichi (2006), definido como um conjunto de crenças, concepções de mundo e representações do ideal de sociedade que orientam a ação política dos sujeitos sociais. A abordagem metodológica dialética histórico-estrutural utilizada combina história e estrutura como constitutivas da realidade social, tomando a cultura política como chave analítica. A pesquisa ancora-se na perspectiva de que os projetos políticos em disputa refletem tensões históricas entre diferentes concepções de Estado, sociedade e democracia, sendo a cultura política setorial o lócus privilegiado para observação desses embates.

3. METODOLOGIA

Inicialmente, a pesquisa percorre fatos históricos e observa relações entre sociedade civil e Estado para identificar a gênese dos projetos políticos, com suas construções e mudanças culturais. Posteriormente, foca no período 2016-2022, mediante análise documental e de discurso de dezessete entrevistas com atores/atrizes dos espaços participativos nacionais, para elucidar os temas de disputa e os discursos mobilizados. Abordam-se os conflitos/interações e as performances dos atores relevantes no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e conferências nacionais – repertórios da democracia participativa –, bem como as justificativas para a ação política realizada.



4. RESULTADOS/DISCUSSÃO

A pesquisa observou que a transformação da assistência social em política de direito é uma construção cultural (em curso) do projeto constitucional, erguido contra o projeto neoliberal, num campo de influência original do projeto conservador autoritário.

A exclusão social e a negação da dignidade de parcelas expressivas da população são características constitutivas da sociedade brasileira desde os tempos do Brasil colônia, a começar no tratamento dado aos povos originários e aos negros escravizados. Num contexto de desigualdade excludente, o traço cultural político conservador e autoritário da área da assistência se sustenta no dever moral de ajuda, muitas vezes religiosa, a ser prestada ao ser humano menor, em extrema vulnerabilidade, e/ou em relações de troca clientelistas. Assim, a esfera pública nesse projeto político conservador não se justifica.

A política de assistência social iniciada na época de Getúlio Vargas teve como característica a negação do direito. As iniciativas do Estado desde então até a Constituição de 1988 foram principalmente para organizar o trabalho filantrópico realizado pela sociedade civil, em diversas fases de filantropia, como explica Couto (2008), tendo como centro o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), com esses instrumentos se interioriza a assistência social e se estabelece a cultura do “primeiro-damismo” – a esposa do governante reproduzindo a lógica do favor – e do trabalho voluntário feminino.

Foi grande a transformação pela qual passou a área da assistência social ao ser alçada a uma política pública de campo específico, não contributiva e integrante da seguridade social brasileira com o marco do projeto democrático-participativo constitucional. Esse projeto impõe oposição à cultura de benemerência e do clientelismo nas localidades, ao autoritarismo social, e à ideologia contrária ao Estado Social provedor, que ganhou espaço impulsionado pelo Consenso de Washington e tem tensionado o campo político desde então. De uma prática reduzida à concessão de benesses, o Estado passou a prover oferta organizada de direitos socioassistenciais. Porém, inicia-se uma fase de



avanços dos projetos neoliberal e conservador autoritário nos governos Temer e Bolsonaro.

Sob Temer, o embate se deu com o governo focalizando atendimentos na primeira infância, num contexto de escassez de recursos pelo Teto de Gastos. Reintroduziram-se elementos culturais como o "primeiro-damismo" e a meritocracia, que responsabiliza os pobres por sua condição. Nos espaços participativos, contudo, não houve contestação da legitimidade da participação, mas disputa por adesão política, como o apoio ao I Encontro Nacional de Usuários/as do SUAS. As performances no CNAS e na Conferência de 2017 foram de intenso conflito, marcando uma deterioração progressiva do ambiente democrático.

Com Bolsonaro, observou-se um silenciamento progressivo nos espaços participativos. No contexto do "Decreto do Revogaço", o regimento do CNAS foi alterado e a 12ª Conferência Nacional foi desconvocada. Temas relevantes como os Auxílios Emergenciais e o Auxílio Brasil não passaram pelo CNAS. A participação social foi reduzida à informação de decisões já tomadas. Culturalmente, retomou-se o autoritarismo social e a centralização do poder. O desfinanciamento acelerou-se com a "Portaria do Calote". Intensificou-se o patrimonialismo e revalorizaram-se religiosidade, favoritismo e meritocracia, com explícita instrumentalização eleitoral da política. A pandemia e a mudança no Ministério da Cidadania iniciaram a fase de "assistência sem compromissos", com descredibilização da rede pública e expansão de práticas assistencialistas privadas de viés religioso. Destaca-se a "construção em paralelo" para avançar pautas conservadoras à margem da LOAS.

Na disputa de projetos identificados pela literatura (Pinheiro, Direito, 2023; Abers, Almeida, 2019); o projeto neodesenvolvimentista – que tem dividido a construção da política de assistência social com o projeto democrático-participativo – reposiciona a filantropia tradicional como Organizações da Sociedade Civil, parceiras na execução sob o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), tornando-a mais aderente à cultura do direito. Contudo, adota o sentido da "escuta" para a participação social,



enfraquecendo-a a ideia de cogestão da política e fragilizando a construção da autonomia política dos sujeitos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por vezes, parece haver muitos projetos em disputa – tantos quantos atores que se posicionam. Alianças entre governo e sociedade civil em diferentes temas, viabilizadas por posicionamentos variados e contraditórios, interesses negociados e defesas de particularidades geram essa impressão equivocada. Contudo, os projetos políticos subjacentes revelam-se ao avaliar os efeitos dos temas em disputa sobre o direito e a participação social.

Quanto aos avanços recentes do SUAS, sob o impulso de uma comunidade de política amadurecida, a revisão da LOAS em 2011 expandiu o escopo da política para além da proteção social, incorporando vigilância socioassistencial e defesa de direitos. Essa redefinição abre novos horizontes, aproximando o projeto democráticoparticipativo das lutas por direitos humanos. A gramática dos direitos humanos, em sua concepção crítica (Herrera Flores, 2008; Gallardo, 2019), fortalece o projeto democrático-participativo constitucional, ampliando o entendimento de que tais direitos integram a construção de uma sociedade mais igualitária, apoiada no Estado democrático de direito e nas lutas concretas por acesso a bens materiais e imateriais que conferem dignidade às pessoas. Isso significa ampliar a esfera pública e reforçar a participação social para inclusão com protagonismo nos territórios, com investimentos para maior atuação de lideranças em conselhos, conferências e fóruns, também com uma forma de educação não formal para os direitos humanos no bojo da política de assistência social sob a égide do projeto democrático-participativo.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Debora Rezende de. **Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais**. As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e PT. São Paulo: UNESP, p. 373-399, 2019



COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3ª ed. - São Paulo - SP: Cortez, 2008

DAGNINO, Evelina; OLVERA RIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Ed.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** Unicamp, 2006. GALLARDO, Helio. **Direitos Humanos como movimento social: para uma compreensão popular das lutas por Direitos Humanos.** Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 2019.

HERRERA FLORES, Joaquín. **La reinvención de los derechos humanos.**

Espanha, Sevilla: Ed. Atrapasueños. 2008.

PINHEIRO, Marina Brito; DIREITO, Denise do Carmo. **O sistema deliberativo da política de assistência social no contexto da ascensão de novos projetos políticos no governo federal.** Texto para Discussão, IPEA, 2023